

Consumentenschuld - de rol van de overheid

Nederland kent internationaal gezien hoge schuldenniveaus in de private sector. Deze bestaan voornamelijk uit hypotheekschulden. Op geaggregeerd niveau staan tegenover deze schulden aanzienlijke bezittingen, vooral huizen- en pensioenvermogen, maar die zijn op korte termijn niet liquide te maken. Bovendien heeft de huidige schuldencrisis geleid tot een reële daling van de woningwaarde van 20,7% ten opzichte van het topniveau in het derde kwartaal van 2007. Uit data van de DNB Household Survey blijkt dat er grote heterogeniteit bestaat tussen groepen consumenten. Vooral jonge huishoudens die in de afgelopen tien jaar een huis kochten, hebben hoge loan-to-value (LTV) ratio's. Dat geldt ook voor hoogopgeleiden en ongehuwd samenwonenden. Ook hebben huishoudens met hoge LTV's vaker dan gemiddeld beleggingshypotheken. Voor bepaalde groepen zijn er dus risico's.

Lening t.o.v. inkomen naar leeftijd (links) en lening t.o.v. waarde woning naar leeftijd (rechts) ^(a)



Bron: Berekeningen CPB op basis DNB Household Survey.

De combinatie van hoge schulden en oplopende werkloosheid kan er toe leiden dat huishoudens in betalingsproblemen komen en dat – uiteindelijk – herstructurering van schulden (schuldsanering) plaats moeten vinden. Herstructurering van private schuld is in Nederland momenteel niet aan de orde. Desondanks zijn er groepen die kwetsbaar zijn bij verdere daling van de huizenprijzen en toenemende werkloosheid. Maar is er eigenlijk wel een potentiële rol voor de overheid bij schuldsanering? Er zijn in ieder geval vier potentiële marktfaalens die ervoor zorgen dat het proces van afbouwen en saneren van consumentenschuld niet altijd efficiënt verloopt. Ten eerste kunnen heronderhandelingen over schuld waarbij meerdere partijen betrokken zijn inefficiënt verlopen vanwege meeliftersproblemen. De ene partij wil graag dat de ander de lasten draagt van herstructurering. Er is dan te weinig herstructurering. Ten tweede kunnen, in de relatie tussen huishoudens en hun hypotheekverstrekkers, hold-out problemen spelen waarbij huishoudens wel willen verhuizen maar daarmee wachten omdat ze zo betere voorwaarden voor schuldsanering hopen af te dwingen. Ten derde kan het vooruitzicht van herstructurering ertoe leiden dat huishoudens investeringen in hun huis uitstellen waardoor de kwaliteit van de woning daalt met een negatief effect op nabijgelegen woningen. Hier is ook te weinig herstructurering. Tot slot kan gedwongen verkoop van het ene huis onder de marktprijs plaatsvinden (firesales) wat tot dalende prijzen van huizen in de buurt leidt. Er is dan teveel herstructurering.

Hoe kan de overheid deze marktfaalens adresseren? In theorie zijn vijf typen maatregelen te onderscheiden. De overheid kan (1) heronderhandelingen faciliteren via regelgeving of toezicht, (2) prikkels geven om schulden af te bouwen, (3) subsidies verstrekken aan schuldenaars om transactiekosten te verminderen, (4) met hetzelfde doel subsidies verstrekken aan schuldeisers, (5) partijen dwingen tot heronderhandelingen. De laatste drie maatregelen kennen ook nadelen in de vorm van strategisch gedrag door schuldeisers en schuldenaars, bijvoorbeeld doordat zij proberen ten onrechte steun te ontvangen. Daarbij moet er ook rekening worden gehouden met mogelijke effecten op toekomstig gedrag. Zo kan overheidsingrijpen waarbij schuldeisers hun claims kwijtraken ervoor zorgen dat ze in de toekomst hun tarieven verhogen, terwijl een redding van schuldenaars ervoor kan zorgen dat die minder voorzichtig worden bij het aangaan van nieuwe schulden. Steun aan schuldeisers kan ervoor zorgen dat zij minder goed risico's gaan monitoren.

(a) Uit N. van Beers en M. J. Bijlsma, 2013, Afbouw van consumentenschuld - welke rol voor de overheid?, CPB Achtergronddocument, nog te publiceren.