

Nummer : 2009/19
Datum : 10 juni 2009
Aan : Ministeries van VROM (WWI) en Financiën

Verhoging Nationale Hypotheekgarantie

Samenvatting en Conclusies

- Het aantal transacties op de woningmarkt ligt sinds september 2008 meer dan 40% lager dan daarvoor, waarbij de daling in het duurdere segment nog groter is. In nog sterkere mate geldt dit voor de verkopen van nieuwe woningen: de daling in het middeldure en dure segment is inmiddels opgelopen tot meer dan 60%.
- Vandaar dat het idee is gerezen om de koopgrens voor de Nationale Hypotheekgarantie te verhogen van 265.000 euro naar 350.000 euro.
- De NHG verlaagt het risico voor de banken, waardoor deze minder eigen vermogen hoeven aan te houden. Voor dit nieuwe segment zou dit kunnen gaan om 170 miljoen euro. NHG maakt het verder mogelijk om ook in de huidige situatie de leningen te securitiseren. Daarmee wordt het vermogensbeslag bij de banken nog verder beperkt. De NHG kan voor banken ook het verstrekken van een lening vergemakkelijken. Het lagere risico voor de bank vertaalt zich in een lagere rente voor de lener en een iets makkelijker verkrijgen van een lening, waardoor hij iets makkelijker kan kopen. Daarmee werkt de NHG prijsondersteunend en vergroot de garantie het aantal transacties. Op deze manier bevordert de verhoging zowel de nieuwbouw van woningen als de doorstroming. Hoe groot deze effecten in de huidige marktomstandigheden zullen zijn, is nauwelijks aan te geven. Vermoedelijk zijn ze beperkt.
- Tegenover al deze voordelen staat het risico voor de achtervangers van de NHG (Rijk en gemeenten en dus de belastingbetalers) dat de buffers in de vorm van binnenkomende premies en opgebouwd vermogen tekort schieten om alle schades te betalen. De kans dat zo'n situatie de komende 20 jaar optreedt, wordt door het onderzoeksbureau ORTEC – rekening houdend met actuele ramingen – geschat op ruim 22%.
- Door de verhoging van de koopgrens tot 350.000 euro zou in 2008 ongeveer 80% van de bestaande woningmarkt en bijna 70% van de nieuwbouw van koopwoningen binnen het bereik van de NHG vallen. Dit is een veel groter marktaandeel dan op lange termijn wenselijk is voor een gezonde werking van de hypotheekmarkt dan wel om sociale redenen te verdedigen is. Ook

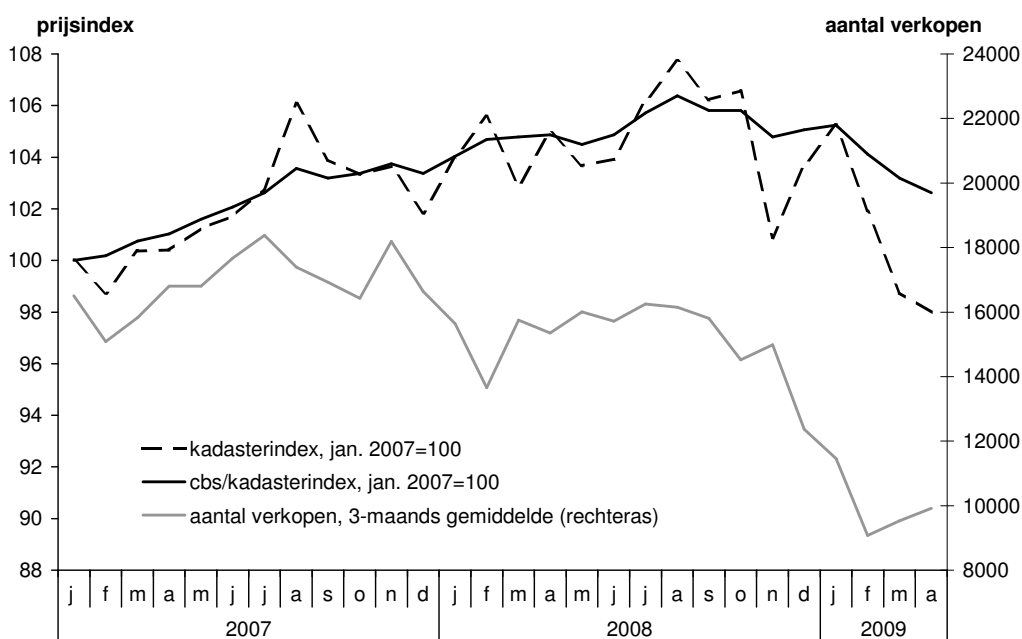
komt de grens in zicht van de onderling nog redelijk in prijs en kwaliteit vergelijkbare huizen waarvoor nog een betrouwbare taxatie mogelijk is. Echter, gelet op de actuele marktsituatie in het nieuwe segment en het vermoedelijk toch al beperkte effect is er bij een verhoging weinig reden om nu voor een lager bedrag te kiezen of voor toepassing op alleen de nieuwbouw.

- Per saldo worden de totale risico's op schade in het nieuwe segment door ORTEC eerder lager dan hoger ingeschat dan op het huidige segment, zodat dit geen reden is de premie te verhogen. Maar daarbij past wel een duidelijke waarschuwing.
- De premie wordt door ORTEC *conjunctuurneutraal* berekend. *De premie is dus alleen gemiddeld over een langere periode kostendekkend.* Dat kan ook niet anders omdat schades zich pas enige jaren na garantieverlening voordoen. Het is dus niet verstandig om de verhoging tijdelijk door te voeren. Daarbij komt dat lang niet zeker is dat de problemen op de woningmarkt binnen twee jaar zijn opgelost. Beter lijkt het de grens lange tijd niet meer voor inflatie te corrigeren en daarmee het marktaandeel langzamerhand weer te laten dalen. Het blijvend maken van de verhoging beperkt de kans flink dat er door de achtervangers een lening moet worden verstrekt. Wel nemen door de groei van het aantal garanties, en daarmee van het garantiebedrag, de bedragen toe waar het bij de achtervang om kan gaan.
- De marktverstoring door het zonder vergoeding verlenen van garanties door de overheid voor de volle honderd procent kan worden beperkt door het invoeren van een eigen risico voor de geldverstrekkers. Het voorbeeld van de securitisaties op de hypotheekmarkt in de Verenigde Staten met een afwenteling van de meeste risico's op anderen dan de geldverstrekker heeft nog eens duidelijk gemaakt hoe potentieel gevaarlijk een 100% garantieverlening kan zijn. Het relatief zeer grote aantal fraudes dan wel niet te goeder trouw handelen van leners binnen het aantal schadegevallen van de NHG laat zien dat dit gevaar ook in Nederland aanwezig is. Het fonds heeft de laatste jaren de controle op de aangemelde schades duidelijk verscherpt, wat het aantal uitbetaalde schades tot nu toe weer heeft doen verminderen. Banken dragen daarbij zelf operationele risico's, bijvoorbeeld van kennelijk onjuiste taxaties. Daarnaast loopt de garantie annuïtair af. Voorbeelden van een eigen risico zijn de uitkering te maximeren op 80% van het schadebedrag berekend zonder annuïtaire afschrijving of de schade-uitkering te maximeren op 25% van het garantiebedrag. Het is mogelijk dat banken minder in staat zullen zijn om hypotheekleningen onder NHG te securitiseren. Het voordeel voor de lener wordt dan natuurlijk kleiner. Helaas is nog geen berekening gemaakt van een variant met eigen risico, omdat het nog onduidelijk is in welke mate de risicodeling het aantal NHG garanties negatief zal beïnvloeden. Omdat eigen risico juist werkt in de problematische scenario's met veel schade, mag wel worden verwacht dat invoering daarvan het risico voor de achtervangers fors beperkt, ook al heeft het eigen risico dan alleen betrekking op nieuw te verlenen garanties.
- Als nu niet tot invoering van een eigen risico wordt besloten, kan een algemene verhoging met 0,05%-punt van de premie tot 0,5% van belang zijn om de extra risico's voor de achtervangers, door de toename van het aantal de garanties, terug te dringen dan wel te beperken.

1 Inleiding

Het aantal verkochte huizen is in de eerste maanden van 2009 drastisch afgenomen. Cijfers van het Kadaster laten zien dat het aantal verkopen in de eerste vier maanden van 2009 is teruggelopen van gemiddeld 16.000 per maand in 2007 en 2008 naar 10.000 woningen per maand (figuur 1.1). Deze cijfers hebben betrekking op het moment van overdracht. De terugval in het aantal afgesloten koopovereenkomsten heeft dus al een aantal maanden eerder ingezet en zet zich volgens cijfers van de Nederlandse Vereniging van Makelaars nog steeds voort.

Figuur 1.1 Aantal woningverkoop en woningprijsindex



Figuur 1.1 laat tevens zien dat de gemiddelde verkoopprijzen in het kadaster de afgelopen maanden een aanzienlijk grotere daling van de huizenprijzen te zien geven dan de door het CBS geconstrueerde woningprijsindex, welke rekening houdt met samenstellingseffecten naar type woningen. Dit verschil duidt erop dat de transacties in het duurdere segment relatief veel meer zijn teruggefallen. Dit kan schadelijk zijn voor de doorstroming op de woningmarkt. Hetzelfde beeld komt nog sterker naar voren uit de OTB verkoopmonitor nieuwe woningen: terwijl de verkopen van goedkope woningen globaal gesproken op peil zijn gebleven, zijn de verkopen in het middeldure en dure segment niet meer dan ruwweg een derde van die in 2007.

Tegelijkertijd lijkt er door de kredietcrisis sprake van een toegenomen terughoudendheid bij banken bij het verstrekken van nieuwe hypothecaire leningen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat om de doorstroming op de woningmarkt naar het hogere segment en de nieuwbouw van woningen te bevorderen wordt gedacht aan het ophogen van de kostengrens van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG). Onder de NHG lopen banken door garantstelling van rijk en

gemeenten minder risico waardoor consumenten hun hypotheek tegen een lagere rente kunnen afsluiten.

Doel onderzoek

De Tweede Kamer heeft op 9 december 2008 ingestemd met de motie van de VVD (31 700 XVIII, nr. 22) om de kostengrens van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) voor een periode van twee jaar te verhogen van 265 duizend euro naar 350 duizend euro. Mede naar aanleiding daarvan hebben de ministers van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en Financiën op 14 mei 2009 aan het CPB en ORTEC verzocht om samen een onderzoek te doen naar de gevolgen van dit voorstel en van enige varianten daarvan.

Leeswijzer

In deze notitie worden de verwachte effecten van een dergelijk ophoging besproken. De opbouw is daarbij als volgt. Allereerst wordt in paragraaf 2.1 kort ingegaan op de werking van de NHG. Een uitgebreidere uitleg en historische cijfers zijn opgenomen in appendix 1. De rest van paragraaf 2 gaat over de financiering van de NHG, in het bijzonder de bepaling van de premie en de risico's door garantstelling van rijk en gemeenten. Paragraaf 3 gaat eerst kwalitatief in op de te verwachten effecten van de verhoging van de NHG op de woningmarkt, de bankensector en de rijksbegroting. Paragraaf 3.3 betreft een kwantitatieve doorrekening van de verhoging en richt zich daarbij vooral op de verhoogde risico's voor het rijk. De berekeningen zijn uitgevoerd door het onderzoeksbureau ORTEC en voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hun rapport. Paragraaf 4 geeft een slotbeschouwing waarin de conclusies worden onderbouwd die aan het begin van deze notitie zijn samengevat.

2 Nationale Hypotheek Garantie

2.1 Werking NHG in vogelvlucht

De Nationale Hypotheek Garantie (NHG) is een garantie die een eigenaar-bewoner tegen betaling van een eenmalige premie kan krijgen als hij een lening afsluit voor het kopen of verbouwen van zijn woning. De NHG wordt verstrekt door de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW), die daarmee garant staat voor de terugbetaling van het hypotheekbedrag en bijkomende kosten aan de geldverstrekker.

Het WEW is een private instelling met achtervangovereenkomsten met Rijk en gemeenten. De achtervangfunctie van de overheid garandeert dat de stichting te allen tijde aan haar betalingsverplichtingen in het kader van de borgstelling jegens de geldgevers kan voldoen. De borgstelling van de stichting kan dan ook worden beschouwd als een overheidsgarantie. Dit betekent dat voor geldgevers bij leningen met NHG lagere solvabiliteitseisen gelden. Hierdoor

kunnen geldgevers deze leningen tegen betere condities verstrekken. Voor de eigenaar-bewoner betekent dit dat de aankoop en de verbetering van de eigen woning tegen lagere rentelasten kunnen worden gefinancierd.

Om voor de NHG in aanmerking te komen zijn er momenteel een aantal voorwaarden. Een van de belangrijkste eisen is dat het totale met de aankoop gemoeide bedrag (inclusief kosten koper) en daarmee ook de lening maximaal €265.000 bedragen. Als een eigenaar-bewoner niet meer aan zijn betalingsverplichtingen aan de geldverstrekker kan voldoen, betaalt het WEW het tekort aan de geldverstrekker. De eventuele restschuld die resteert na een gedwongen verkoop, wordt vervolgens op de voormalige eigenaar-bewoner verhaald. Deze regresvordering wordt kwijtgescholden indien de voormalige eigenaar-bewoner naar het oordeel van het WEW geen schuld heeft aan de gedwongen verkoop en heeft meegewerkt aan het zo veel mogelijk beperken van het verlies. De laatste jaren heeft deze kwijtschelding in het merendeel van de gevallen echter niet plaats gehad, omdat de lener zich niet te goeder trouw had gedragen of er zelfs sprake was van fraude.

Een veel uitgebreidere toelichting op de NHG met historische cijfers staat in appendix 1.

2.2 Premiestelling

Analyse met behulp van scenario's

Het WEW maakt gebruik van een scenario-analysemodel van ORTEC om de risicodekkende premie vast te stellen. ORTEC rekent daarbij 1000 verschillende scenario's door. De belangrijkste onderdelen van de scenario's zijn de gesimuleerde ontwikkelingen van huizenprijzen, rente, werkloosheid en de kans op gedwongen verkopen. Voor de bepaling van de waarden, spreiding en correlaties van deze variabelen is gebruik gemaakt van historische gegevens. ORTEC gaat in eerste instantie uit van een lange termijn gemiddeld werkloosheidspercentage en nominale rentevoet en een daarbij passende jaarlijkse gematigde nominale woningprijsstijging. De gemiddelde uitkomsten van alle scenario's en de spreiding daaromheen geven inzicht in de lange termijn kans in hoeverre de premie-inkomsten toereikend zijn.

De inkomsten van het NHG fonds bestaan in de eerste plaats uit premies. Gegeven de premiehoogte hangen deze premie-inkomsten af van het aantal afgegeven garanties en de ontwikkeling van de huizenprijs. Bovendien maakt het fonds een rendement op de belegde reserves. Voorts krijgt het fonds nog zeer bescheiden inkomsten uit regresvorderingen bij een deel van de gedwongen verkopen. Van deze inkomsten moeten de exploitatiekosten van het fonds worden afgetrokken.

Voor de bepaling van de verwachte toekomstige schade-uitkeringen zijn twee parameters cruciaal: de kans dat een afgegeven garantie daadwerkelijk tot een schadegeval leidt en de verwachte schade per schadegeval. ORTEC stelt op basis van een empirische analyse dat de totale kans op gedwongen verkoop binnen 15 jaar van een gegeven garantie gemiddeld 1,83% is. Deze kans piekt in het vijfde jaar en bedraagt dan 0,3%. Voor de schatting van het toekomstige schadebedrag bij een gedwongen verkoop wordt per schadegeval uitgegaan van het oorspronkelijke leningbedrag dat wordt verminderd met een annuïtaire afschrijving¹. Hiervan wordt de verwachte verkoopopbrengst afgetrokken. Op basis van ontwikkelingen uit het verleden wordt aangenomen dat de executiewaarde kan variëren tussen de 40% en 110% van de verkoopwaarde met een gemiddeld percentage van 80%. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen type huizen en prijsklassen. Bij het schadebedrag worden opgeteld een bedrag voor achterstallige rentebetaling (gesteld op 1 jaar) en de declaratiekosten van de geldverstrekker. Deze laatste worden in het model gesteld op 1% van de onderhandse verkoopwaarde op het moment van gedwongen verkoop vermeerderd met een vast bedrag van €1500.

Kostprijsdekkende premie en risico-opslag

Op basis van de scenario's kan elk jaar een kostprijsdekkende premie voor de in dat jaar afgegeven garanties worden vastgesteld. Deze premie is voldoende om – gemiddeld over alle scenario's – de verliezen op de garanties uit dat jaar de exploitatiekosten te dekken. Omdat de scenario's zowel gunstige perioden met weinig werkloosheid, maar ook perioden met veel werkloosheid omvatten, is de premie in deze zin dus conjunctuurneutraal. Dit kan ook moeilijk anders omdat niet de economische situatie in het jaar dat de garanties worden afgegeven van belang is voor de schade op die garanties, maar de situatie gedurende de looptijd van ongeveer 15 jaar en daarbinnen vooral de situatie een jaar of 5 nadat een garantie is afgegeven.² De gebruikte kostprijsdekkende premie voor 2009 is gebaseerd op onderzoek uit 2008 en gesteld op 0,37%³. Deze is vermeerderd met een risico-opslag (paragraaf 2.3) van 0,08%. Er resulteert dan een zogeheten borgtochtprovisie van 0,45%. Dit is de premie die een eigenaar-bewoner bij afsluiting van de lening moet betalen over de waarde van zijn hypothecaire lening. Ook voor komende jaren wordt in de berekeningen een zelfde premie van 0,45% gehanteerd.

¹ Deze wordt uitgerekend op basis van de contractrente en is afhankelijk van het aantal jaren tussen verstrekking van de lening en het moment dat de geldnemer in gebreke blijft.

² Vanwege het verloop van de kans op schade over de looptijd van een garantie zou een premiebepaling die wel rekening houdt met de conjunctuur impliceren dat er zeker zo'n vijf jaar vooruit gekeken moet worden naar de conjuncturele ontwikkeling. Gegeven de onzekerheid over verwachtingen op dergelijke termijn is dit verre van evident.

³ Ter vergelijking: een kans op schade per garantie van 1,83% maal een schadebedrag van 20% van het garantiebedrag zou grofweg neerkomen op een premie van 0,366%.

2.3 Risico's voor de overheid

Het premiepercentage van 0,45% zal gemiddeld over vele jaren wel voldoende zijn om de schades te dekken, maar van jaar op jaar zijn er grote verschillen in uitkeringen. De feitelijke schades per uitkeringsjaar lopen uiteen van ongeveer 0,01% tot 0,78% van alle afgegeven garanties, dat wil zeggen meer dan het dubbele van de bovengenoemde gemiddeld kostprijsdekkende premie. Bovendien liggen jaren met hoge schades in groepjes bij elkaar, omdat de kans op schade sterk stijgt bij een hoge werkloosheid. Het is dus niet alleen van belang dat de premie *gemiddeld genomen* kostendekkend is, maar ook dat het fonds in goede jaren zoveel heeft gespaard dat het daarmee een periode van vele jaren achter elkaar van bovengemiddelde schades kan doorkomen.

Uit de simulaties op basis van de historische relaties tussen de belangrijkste variabelen blijkt, dat de gemiddeld kostendekkende premie voldoende is om de toekomstige schades van alle in een jaar verleende garanties af te dekken in ongeveer tweederde van alle scenario's. Om er voor te zorgen dat het fonds ook een serie opeenvolgende slechte jaren kan doorstaan is een risico-opslag nodig, die het fonds heeft gesteld op ongeveer 25% van de gemiddeld kostendekkende premie. Deze risico-opslag maakt het mogelijk om de schade die volgt uit een jaargang garanties in ongeveer driekwart van alle scenario's af te dekken.

In sommige jaren zal de nieuw binnengehaalde premie de in dat jaar uit te keren schade op eerdere garanties niet kunnen dekken. Dat is op zich niet erg. Het fonds is immers opgezet als een buffer om dit soort tegenvallers op te vangen. Gegeven het huidige beschikbare garantievermogen is de kans klein dat het garantievermogen op korte termijn negatief zal worden. In scenario's met een groot aantal opeenvolgende ongunstige jaren wordt de kans natuurlijk wel groter dat het garantievermogen niet meer toereikend is. In de vorig jaar uitgevoerde simulaties, dus voor het optreden van de kredietcrisis, was de buffer in 150 van de 1000 scenario's niet toereikend. In 15% van de gevallen zou de overheid dan moeten bijspringen in de vorm van een renteloze lening.

De beperkte omvang van de premie ten opzichte van de contante waarde van het genoten rentevoordeel kan erop duiden dat de gehanteerde premie niet voldoende hoog is om alle risico's voldoende af te dekken. Banken moeten volgens de huidige solvabiliteitsrichtlijnen een reserve van ongeveer 2,8% van normale hypothecaire leningen aanhouden. In theorie zouden de huidige solvabiliteitseisen voor banken natuurlijk ook te streng kunnen zijn. In dat geval zouden de kosten voor geldverstrekkers voor leningen zonder NHG hoger zijn dan de bedragen die actuariel gezien voldoende zijn om alle risico's voldoende af te dekken. Echter, bij de huidige premiestelling van 0,45% bestaat er een kans van 25% dat de premie ontoereikend is om alle schades van een jaargang garanties te dekken. Uit analyse van ORTEC blijkt dat pas bij een premie van ongeveer 2% de risico's in vrijwel alle (99%) denkbare scenario's zijn afgedekt. Bij

een dergelijke premie wordt onder meer normale omstandigheden wel gemiddeld een aanzienlijk hoger garantievermogen opgebouwd. Het verschil van circa 1,5 procentpunt tussen de huidige premie, die gemiddeld over een lange premie meer dan kostendekkend is, en de premie die nodig is om onder vrijwel alle, ook extreem slechte omstandigheden toereikend te zijn, weerspiegelt het risico dat Rijk en gemeenten op zich nemen zonder daarvoor een vergoeding te ontvangen.⁴

Kosten van de garantiestelling

Formeel gezien bestaan de kosten voor de overheid uit de gedeerde rente-inkomsten op de verstrekte renteloze leningen. Als de som van de risico's op lange termijn correct is geschat, zou, bij een herstellende conjunctuur, het saldo van premies en uitgekeerde schades weer toenemen, waardoor eerst de ontstane schulden kunnen worden afgelost en daarna het garantievermogen weer kan groeien. Anders gezegd: de gehanteerde premie is conjunctuurneutraal en op lange termijn voldoende om eventuele schulden weer af te lossen als alle toekomstige risico's nu daadwerkelijk correct zijn ingecalculeerd. Echter, de risico's zijn gebaseerd op een reeks van 29 waarnemingen. Deze reeks kan voldoende representatief zijn voor de werkelijke risico's op lange termijn, maar gegarandeerd is dat niet. De risico's kunnen gemiddeld zowel te hoog als te laag geschat zijn. In dat laatste geval is het dus mogelijk dat de stichting WEW een deel van zijn schuld aan de overheid niet kan aflossen.

Als de risico's te laag blijken geschat, dan zal de premie moeten stijgen. Niet alleen vanwege de hogere risico's, maar mogelijk ook om de ontstane schuld weer te kunnen aflossen. In dat laatste geval draaien toekomstige eigenaar-bewoners via een premieopslag op voor de geleden verliezen op hun voorgangers. Deze premieopslag kan weer leiden tot een afnemende vraag naar NHG.

Samengevat: het risico voor de overheid bestaat eruit dat onder conjunctureel slechte omstandigheden de overheid een renteloze lening moet verstrekken aan de stichting WEW. Gegeven een accurate inschatting van de risico's op lange termijn worden de leningen aan WEW bij conjunctureel herstel echter vanzelf weer afgelost. In dat geval bedragen de kosten voor de overheid de totale rentekosten van het geleende bedrag. Als de risico's echter onderschat zijn, dan was, achteraf gezien, de premie te laag vastgesteld. Als we veronderstellen dat de toekomstige gebruikers van NHG niet op hoeven te draaien voor de te lage premie-inkomsten uit het verleden, dan wordt de schade voor de overheid *de facto* verhoogd met de

⁴ Een andere indicatie voor een premiehoogte die minimaal vereist is om actuair gezien de risico's voor een private onderneming voldoende te dekken, is natuurlijk de eis van 2,8% garantievermogen bij de banken. Naast een opslag voor schade die is verwerkt in de rente en dus voortdurend moet worden afgedragen, moet dit bedrag voortdurend bij de bank aanwezig zijn om te voorkomen dat de bank failliet gaat door een aaneenschakeling van jaren met grote schades.

(contante waarde van de) gemiste premie-inkomsten als gevolg van de te laag vastgestelde premies in het verleden.

2.4 Aanpassing korte termijn vooruitzichten

Als gevolg van de kredietcrisis heeft ORTEC in 2009 de korte termijn vooruitzichten bijgesteld ten opzichte van de lange termijn trendwaarden. ORTEC heeft met name het gemiddelde werkloosheidspercentage voor 2009 en 2010 fors opgehoogd conform de CPB raming uit het CEP-2009, maar ook in de daaropvolgende jaren blijft de werkloosheid in de ORTEC simulaties relatief hoog. De ontwikkeling van de nominale woningprijs is in de periode 2009/2012 naar beneden bijgesteld. In voorgaande jaren ging ORTEC uit van een nominale stijging van 2% per jaar.

Jaar	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Werkloosheid (in % van de beroepsbevolking)	5,5%	8,75%	8,75%	8,75%	7,625%	6,5%
Woningprijs (nominale stijging in %)	-4%	-3%	-2%	-1%	2%	2%

Bij een onveranderde premiezetting leidt deze bijstelling tot grotere risico's voor achtervangers. Immers door de hogere werkloosheid neemt niet alleen de kans op gedwongen verkoop toe, door de achterblijvende huizenprijzenontwikkeling zal ook het schadebedrag per gedwongen verkoop gemiddeld hoger uitvallen. In de ORTEC simulaties neemt de kans op gedwongen verkoop per woning in de jaren 2010-2012 dan ook met een factor 1½ toe en in 2013 met een factor 1¼. Dit leidt er direct toe dat de kans dat de omvang van het opgebouwde garantiefonds niet toereikend is en dat de overheid dientengevolge moet bijspringen in de komende 20 jaar toeneemt naar ruim 22%.

Deze verslechtering zelf is voor het bepalen van de effecten van een verhoging van de kostengrens minder van belang. De basisberekeningen van ORTEC dienen immers als referentiekader waartegen de effecten van een hogere kostengrens kunnen worden afgezet. Bovendien zijn er in de eerste jaren van een garantie nog weinig schadegevallen. Het allergrootste deel van de schades die ongetwijfeld als gevolg van de wereldwijde economische teruggang gaan komen, zullen garanties betreffen die nu al zijn afgegeven.

3 Ophogen van de NHG kostengrens

3.1 Onderbouwing uitgangspunten

Aantal garanties in het nieuwe segment

Door het verhogen van de kostengrens naar €350.000 zal het aantal woningen toenemen dat bij aankoop of oversluiting in aanmerking komt voor een financiering met NHG. Een voorgestelde ophoging van €265.000 naar €350.000 per woning zal op basis van de WOZ waarden in 2008 ruwweg betekenen dat het aandeel koopwoningen dat binnen de kostengrens valt, zou stijgen van 60% naar 79%. ORTEC berekent dat dit overeenkomt met een stijging in aantallen woningen die voor NHG in aanmerking komen, met 31% bij bestaande koopwoningen en 82% bij nieuwbouw.

Tabel 3.1 Aantal garanties per kostengrens, bestaande woningen en nieuwbouw

Kostengrens	bestaande woningen			nieuwbouw			
	grens koopsom ¹	bereik ²	toename aantal garanties ³	grens koopsom ¹	bereik ²	toename aantal garanties ³	aantal garanties ³
€265.000	€236.000	60%	50.000	€245.400	37%	10.000	
€300.000	€267.900	70%	16%	€277.800	51%	38%	14.000
€350.000	€312.500	79%	31%	€324.100	68%	82%	18.000

¹ Grens koopsom wordt teruggerekend door de kostengrens te delen door de verhouding leningbedrag en woningwaarde van 1,12 bij bestaande bouw en 1,08 bij nieuwbouw

² Op basis van WOZ waarden in 2008

³ Aantal garanties bij gelijk aandeel in het nieuwe segment

Het is moeilijk om precies in te schatten tot hoeveel extra garanties dit zal leiden. Er werken namelijk twee bewegingen tegen elkaar in. Aan de ene kant is, zoals beschreven in paragraaf 1, recentelijk het aantal verkooptransacties sterk afgenomen, maar aan de andere kant liep het afgelopen jaar het aandeel koopwoningen gefinancierd met een hypotheek onder NHG sterk op. Uitgaande van een gelijk aandeel hypotheek onder NHG in het nieuwe segment als in het oude segment zou verhogen van de kostengrens tot een stijging leiden met circa 16.000 garanties op bestaande bouw. Bij nieuwbouw zouden dan 8.000 extra garanties moeten worden verondersteld. Echter gegeven de sterke recente terugval vooral in het duurder segment is dit aantal voor 2010 en 2011 gehalveerd naar 4.000 en in de jaren daarna weer op 8.000 extra garanties per jaar gezet. In totaal gaat het dan om 20.000 extra garanties in 2010 en 2011 en 24.000 in de jaren daarna. Uitgegaan wordt van een gemiddelde woningprijs in dit segment van €305.000, dat wil zeggen iets lager dan het midden van het nieuwe segment. Naarmate we in een duurder segment komen, neemt het aantal woningen immers steeds verder af.

Bij bovenstaande cijfers moet wel benadrukt worden dat de onzekerheid groot is. Zo zou het aantal woningtransacties ook lager kunnen uitkomen als gevolg van de huidige economische neergang, maar zou het aandeel van NHG daardoor juist weer kunnen toenemen. Tegenover dit

laatste staat dat het aandeel van de doorstromers in het nieuwe segment groter zal zijn dan in de lagere prijsklassen. Doorstromers maken relatief minder gebruik van de NHG.

Schaderisico in het nieuwe segment

Een tweede belangrijke groep uitgangspunten betreft het schaderisico in het nieuwe segment. Uit WEW cijfers blijkt dat huizen boven de €200.000 jaarlijks tenminste 50% lagere schaderatio's kennen dan gemiddeld. Schaderatio's per segment en per jaar zijn daarbij gedefinieerd als schadebedrag gedeeld door uitstaand garantievermogen. Reden kan zijn dat eigenaar-bewoners in dit segment gemiddeld wat ouder zijn en, gemiddeld genomen, stabielere (arbeids-)relaties, meer inkomen en meer vermogen hebben. Anders gezegd: in dit segment bevinden zich minder starters, die normaliter hogere risico's kennen dan de doorstromers op de woningmarkt. Voorzichtigheidshalve is dit in het simulatiemodel vorm gegeven middels een gemiddeld 25% lager schaderatio voor het nieuwe segment. ORTEC voert als belangrijkste reden aan dat de gemeten factor is gebaseerd op uitzonderlijk goede jaren, terwijl er in moeilijker tijden altijd wat meer convergentie in risico's optreedt, omdat iedereen wordt getroffen. Daarnaast kan nog als motivering worden gegeven dat duurdere woningen in de tijd wat meer in prijs fluctueren en in moeilijker tijden dus ook wat meer kunnen dalen, terwijl in het model de executiepercentages voor alle prijsklassen gelijk zijn gehouden. Voor de verhouding tussen leningbedrag en woningwaarde op het moment van garantieverlening is aangesloten bij het percentage in het duurste segment binnen de huidige kostengrens⁵.

3.2 Kwalitatieve beschrijving van de gevolgen van de verhoging van de NHG kostengrens voor betrokken partijen

Woningmarkt

De verhoging van de kostengrens van de NHG leidt op korte termijn waarschijnlijk tot een beperktere daling van de prijzen in het segment van de woningmarkt dat nieuw in aanmerking komt voor de NHG. Door de lagere rentelasten als gevolg van de NHG en de wellicht soepeler kredietverstrekking zal de vraag naar woningen in het betreffende segment immers kunnen toenemen. Op korte termijn is het echter onwaarschijnlijk dat het aanbod van woningen in dit segment sterk zal reageren op de toegenomen vraag. Wel kan het zijn dat stagnerende of stilgelegde nieuwbouwprojecten worden vlot getrokken of weer worden opgestart. De voorgestelde tijdelijke uitbreiding van de NHG kan dus belangrijk zijn om woningbouw aan de gang te houden daar een behoorlijk deel van de nieuwbouw een prijs heeft in dit segment. Als het aanbod weinig zou toenemen, wordt het tijdelijke voordeel van de lagere rente deels teniet gedaan door een stijging van de huizenprijzen in dit segment. Ook dit kan in een periode van

⁵ In het algemeen kennen duurdere woningen een wat hogere verhouding dan goedkopere woningen en appartementen een hogere dan eengezinswoningen. De verhouding tussen leningbedrag en woningwaarde in het nieuwe segment is gelijk gesteld aan 103,5% voor eengezinswoningen en 106,8% voor appartementen.

dalende prijzen tijdelijk een gewenst effect zijn. Overigens zou de verhoging van de kostengrens van de NHG vraag uit de prijssegmenten net boven de €350.000 en net onder de oude grens van €265.000 kunnen wegtrekken en daar tot juist lagere prijzen kunnen leiden. Anderzijds kan de verhoging van de kostengrens de doorstroming in de lagere prijsklassen en daarmee ook uit de huursector bevorderen.

De extrapolatie van het aantal verstrekte garanties is onder de huidige omstandigheden vermoedelijk al zo optimistisch ingeschat, dat er geen reden lijkt om nog specifiek een mogelijk additioneel vraag effect op de woningmarkt in te boeken.

Bankwezen

Voor banken zullen de risico's dalen, waardoor zij minder garantievermogen als buffer hoeven aan te houden. Uitgaande van bovenstaande veronderstellingen over de extra verwachte afgegeven garanties en een gemiddelde hypotheeksom van €305.000 per nieuwe garantie, zouden geldverstrekkers jaarlijks zo'n 170 miljoen euro aan garantievermogen vrijspelen in vergelijking met de huidige situatie. Hierbij is uitgegaan van een gestandaardiseerde kapitaal eis van 2,8% (zie appendix 1).

Een tweede voordeel voor de bankensector is dat bij hypothecaire leningen met NHG nog steeds securitisatie mogelijk is met een hoge rating, terwijl deze mogelijkheid voor dezelfde leningen zonder NHG in de huidige marktomstandigheden vrijwel afwezig is.

Overheid

Voor de overheid nemen de risico's echter toe. Er worden immers meer garanties verstrekt. De omvang van het bestaande garantievermogen wordt daardoor relatief kleiner ten opzichte van de totale garantiesom. Dit effect is vermoedelijk belangrijker dan dat de totale schadeverwachting voor dit segment relatief wat lager is.

3.3 Uitkomsten scenario-analyse ORTEC

De effecten van een ophoging van de kostengrens zijn doorgerekend door ORTEC. Dit gebeurt met behulp van dezelfde 1000 uitgevoerde simulaties van het basispad inclusief de korte termijn aanpassingen beschreven in paragraaf 2.4. Enige resultaten inzake het basispad staan weergegeven in de bovenste regel van tabel 3.2. Om reden van overzichtelijkheid van de berekeningen is verondersteld dat de verhoging ingaat per 1/1/2010. Per simulatie worden impulsen voor het nieuwe segment vanaf 2010 toegevoegd conform paragraaf 3.1. Het oude segment is daarbij ongemoeid gelaten om onnodige ruis in de uitkomsten te voorkomen.

ORTEC heeft een groot aantal uitvoeringsvarianten doorgerekend.⁶ In de hoofdvariant wordt de NHG kostengrens tijdelijk voor 2 jaar opgerekt tot €350.000 en blijft het premiepercentage gehandhaafd op 0,45% omdat het risico op schade in het nieuwe segment per saldo eerder kleiner dan groter is dan in het oude segment. Deze resultaten staan in de tweede regel van tabel 3.2, met daaronder tussen haakjes de verschillen met het basispad. Deze verschillen zijn de effecten waar het bij de risico's om achtervangers om gaat. In aparte varianten wordt het effect bekeken van een situatie waarin het premiepercentage wordt verhoogd naar 0,50% voor alle garanties (dus ook die na 2011) dan wel alleen voor de garanties in het nieuwe segment.

Tabel 3.2 beschrijft een deel van de resultaten van de ORTEC berekeningen. Gekeken wordt naar 3 meetmomenten, te weten 2014, 2019 en 2033. Vijf jaar vooruit is de normale horizon van de liquiditeitsprognose van het waarborgfonds. Om de lange termijn risico's beter in beeld te brengen laat ORTEC het afgeven van garanties in de berekeningen doorlopen tot en met 2019 (*going concern*). Tussen 2019 en 2034 wordt er in de berekeningen van uitgegaan dat er geen nieuwe garanties meer worden afgegeven, alleen schades uitgekeerd. Schades treden op tot 15 jaar na afsluiten van de lening, zodat in 2033 alle schades zijn afgewikkeld en het fonds dus in feite zou kunnen worden geliquideerd.

Tabel 3.2 Effecten ophogen kostengrens NHG naar €350.000 (voor de achtervangers)

Kostengrens naar €350.000		bij <i>going concern</i>		bij <i>going concern</i>		bij liquidatie na 2019		
Bestaande- en nieuwbouw		in 2014		in 2019		in 2033		
		Gem. Lening	Kans Lening	Gem. Lening	Kans Lening	Gem. Lening	Kans Lening	CW Lening
Verhoging	Premie							
Geen	0,45%	77	17,6%	134	19,7%	167	22,2%	128
Tijdelijk 2 jaar	0,45%	79 (2)	17,0% (-0,6%)	149 (16)	20,0% (0,3%)	177 (11)	22,2% (0,0%)	137 (9)
Tijdelijk 2 jaar	0,50%	73 (-4)	15,5% (-2,1%)	137 (3)	18,2% (-1,5%)	163 (-4)	20,0% (-2,2%)	126 (-2)
Tijdelijk 2 jaar	Onderscheid 0,45% / 0,50%	77 (0)	16,8% (-0,8%)	148 (14)	20,0% (0,3%)	176 (9)	21,9% (-0,3%)	135 (7)
Blijvend	0,45%	66 (-11)	14,0% (-3,6%)	146 (12)	16,8% (-2,9%)	210 (43)	20,7% (-1,5%)	154 (26)
Blijvend	0,50%	60 (-17)	12,8% (-4,8%)	131 (-3)	14,3% (-5,4%)	189 (23)	18,6% (-3,6%)	140 (11)
Blijvend	Onderscheid 0,45% / 0,50%	64 (-13)	13,2% (-4,4%)	139 (6)	15,6% (-4,1%)	201 (35)	19,9% (-2,3%)	148 (20)

bron : ORTEC

⁶ De effecten van een verhoging van de kostengrens naar €300.000 staan in appendix 2

Omdat de premie zo is vastgesteld dat deze in het basispad gemiddeld over een lange periode kostendekkend is, is het fonds in de meeste gevallen zelf in staat om alle schade-uitkeringen te doen. Daar het nieuwe segment gemiddeld betere risico's omvat, wordt de solvabiliteit van het fonds in de meeste gevallen alleen maar beter. Er volgt uit de ORTEC berekeningen echter ook een forse kans dat de marktsituatie zo slecht wordt dat de achtervangers bij moeten springen met renteloze leningen. Tabel 3.2 beperkt zich tot informatie over de groep ongunstige situaties.

In de eerste regel staan de uitkomsten voor het basispad. Deze laten zien dat er in 2014 een kans van 17,6% is dat de achtervangers in actie moeten komen. In dat geval bedraagt de omvang van de lening gemiddeld €440 mln (niet te zien in de tabel). Vermenigvuldigd met de kans van 17,6% geeft dit een verwachte lening van €77 mln gemiddeld over alle 1000 simulaties. Omdat de kans op grote uitslagen toeneemt in de tijd, zijn de kans en het gemiddelde bedrag van de lening in 2019 toegenomen tot 19,7% en €134 mln. Tot 2033 vindt een verdere toename plaats tot 22,2% en €167 mln. Daar de eventuele leningen verspreid in de tijd worden verstrekt, is de contante waarde van deze €167 mln wat lager, namelijk €128 mln.

Het is lastig om deze resultaten goed te beoordelen. Er is niet een vaste regel te geven waaraan direct een scherpe conclusie kan worden gekoppeld. ORTEC legt zelf de nadruk op de (veranderingen in de) bedragen van de gemiddelde lening (dan wel de contante waarde daarvan) in 2019 en 2033. Maar ook de effecten op de kans zijn niet onbelangrijk.

In de tweede regel van tabel 3.2 is te zien dat de verhoging van de kostengrens de kans doet afnemen dat het garantiefonds niet meer toereikend is en de overheid met een lening moet bijspringen. Die kans daalt in 2014 met ruim een half procentpunt van 17,6% naar 17,0%. De reden is dat de kans op gedwongen verkoop in het nieuwe segment kleiner is. Na 10 jaar, als de bulk van de additionele schades zal zijn opgetreden, is deze kans wat groter dan in het basispad. Op de lange termijn is deze kans onveranderd, maar de gemiddelde omvang van de te verstrekken lening is wel groter, omdat het nu eenmaal gaat om een groter gegarandeerd bedrag. Naar verwachting stijgt de contante waarde van het leningbedrag gemiddeld met €9 mln, maar daar staat anderzijds wel tegenover dat de verwachte omvang van het garantievermogen op het moment van liquidatie aanzienlijk toeneemt.

Een combinatie van een verhoging van de kostengrens met een verhoging van de premie met 5 basispunten doet de kans op een lening zowel in 2014 als op de lange termijn afnemen. Dit blijkt voldoende om de stijging van het aantal garanties te compenseren, want het gemiddelde leningbedrag is vrijwel gelijk aan dat in het basispad. Beperking van deze premieverhoging tot alleen het nieuwe segment (de derde variant in tabel 3.2) heeft slechts een zeer bescheiden extra effect ten opzichte van de eerste variant. Deze beperking kan beargumenteerd worden door het tijdelijk karakter van de verhoging, die daardoor alleen garanties betreft afgegeven in een moeilijke periode.

Op verzoek van het CPB is ook gekeken naar varianten waarin de kostengrens permanent wordt opgehoogd. ORTEC heeft in de berekening de kostengrens na 2014 laten stijgen met de veronderstelde stijging van de huizenprijzen. Door het permanent maken van de verhoging vermindert de kans op een lening in 2014 aanzienlijk. De reden is dat ook in de jaren na 2012 premies worden binnengehaald, terwijl de veronderstelde risico's op gedwongen verkopen al weer beginnen af te nemen.⁷ Ook op de lange termijn komt de kans op een lening voor het rijk gunstiger uit, al is de gemiddelde omvang wel hoger in vergelijking met een tijdelijke verhoging als gevolg van de grotere garantstelling. Anderzijds neemt tegelijkertijd de verwachte omvang van het garantievermogen op het moment van liquidatie nog aanzienlijk verder toe. Niet aanpassen van de kostengrenzen na 2014 – om terug te keren naar een meer normaal bereik van de NHG – leidt tot een kleiner volume aan nieuwe garanties en minder financiële risico's.

4 Slotbeschouwing

Verhoging NHG als ondersteuning woningmarkt

Het aantal transacties op de woningmarkt ligt sinds september 2008 meer dan 40% lager dan daarvoor, waarbij de daling in het duurdere segment nog groter is. In nog sterkere mate geldt dit voor de verkopen van nieuwe woningen: de daling in het middeldure en dure segment is inmiddels opgelopen tot meer dan 60%. Vandaar dat het idee is gerezen om de koopgrens voor de Nationale Hypotheekgarantie te verhogen van €265.000 naar €350.000.

De NHG verlaagt het risico voor de banken, waardoor deze minder reserve aan eigen vermogen hoeven aan te houden. Voor dit nieuwe segment zou dit kunnen gaan om 170 miljoen euro. NHG maakt het verder mogelijk om ook in de huidige situatie de leningen te securitiseren. Daarmee wordt het vermogensbeslag bij de banken nog verder beperkt. Het lagere risico voor de bank vertaalt zich in een lagere rente voor de lener. Ook is het mogelijk dat banken - zeker in de huidige situatie - wat gemakkelijker een lening verstrekken als daarvoor een NHG wordt afgegeven. Om beide redenen kan de lener iets makkelijker kopen. Daardoor werkt de NHG prijsondersteunend en vergroot de garantie het aantal transacties. Op deze manier bevordert de verhoging zowel de nieuwbouw van woningen als de doorstroming. Hoe groot deze effecten in de huidige marktomstandigheden zullen zijn, is nauwelijks aan te geven. Vermoedelijk zijn ze beperkt.

NHG: een overheidsгарantie

De achtervangfunctie van de overheid vis-à-vis de NHG betekent dat de facto sprake is van een kredietverzekering door de overheid van hypothecaire geldleningen verstrekt door banken

⁷ In de berekeningen van ORTEC is de verhoogde kostengrens ook gecorrigeerd voor inflatie. Gelet op het zeer hoge marktaandeel na verhoging kan het bij het permanent invoeren van de verhoging belangrijk zijn die juist niet voor inflatie te corrigeren zodat het marktaandeel weer langzaam kan dalen .

zonder dat daar een vergoeding tegenover staat. Over het algemeen kunnen verzekeringen beter aan particuliere verzekeraars worden overgelaten. De garantie beïnvloedt bovendien de risicospreiding in de beleggingsportefeuille van banken, iets wat nu juist tot de essentiële functies van het bankwezen behoort.

In dit geval zijn er echter drie redenen voor de overheid om deze verzekering op zich te nemen.

- Er is bij hypothecaire leningen sprake van zogeheten gecorreleerde risico's. Huishoudens komen vooral in de problemen met hun hypotheek bij werkloosheid. Werkloosheid is echter een risico dat bij een economische neergang velen tegelijk treft. De snelle groei van de schadegevallen en schades die dan optreedt, kunnen particuliere verzekeraars alleen opvangen door premies te berekenen die een veelvoud van de gemiddeld kostendekkende premie zijn. Doen ze dat niet, dan gaat de particuliere verzekeraar bij een oplopende werkloosheid binnen de kortste keren failliet. De overheid gaat niet failliet, en kan in dit geval genoeg nemen met een lagere, slechts gemiddeld kostendekkende verzekeringspremie. Het risico op een zeer slechte periode wordt gedragen door de belastingbetaler. Dit is tot op zekere hoogte hetzelfde argument als geldt voor een collectieve verzekering voor inkomensverlies bij werkloosheid (de WW). In zekere zin werkt de NHG als een werkloosheidsverzekering.
- De tweede reden is een sociale, namelijk ondersteuning voor de verwerving van een eigen woning en daarmee bevordering van de bezitsvorming. Dit verdelingsargument kan ook reden zijn om voor de achtervangfunctie geen vergoeding te vragen. Maar het is duidelijk dat met marktaandeelen van 80% van de markt van bestaande woningen en 70% van de nieuwbouw dit sociale argument niet meer op gaat. Ook de koopgrens komt na verhoging overeen met een inkomen van meer dan 2 keer modaal. Om deze reden is daling van het marktaandeel op den duur weer wenselijk.
- De verhoging is alleen te onderbouwen met conjuncturele argumenten ter ondersteuning van de bouwnijverheid en de doorstroming, terwijl in de huidige kredietcrisis het vrij spelen van garantievermogen van banken ook een gewenst effect kan zijn.

Permanente maatregel te prefereren boven een tijdelijke

De tijdelijkheid van de maatregel zorgt voor een financieel dekkingsprobleem bij de NHG. In een scenario van een voortgaande dekking volgen jaarcohorten met een goed en een slecht conjunctureel risico elkaar af. Gemiddeld over de conjunctuurcyclus is de dekking door de betaalde premie daarmee in orde. Het nu uitbreiden van de risicodekking betekent dat initieel een extra aantal conjunctureel slechte risico wordt binnen gehaald: er raken in de komende twee jaar veel mensen werkeloos. Zonder premieverhoging, moeten tegenover deze slechte conjuncturele risico's enkele jaren van goede conjuncturele risico's staan. Door de uitbreiding van de regeling al snel weer af te bouwen, wordt de regeling opgezaagd met de slechte risico's

zonder dat daar de balansherstellende werking van conjunctuurherstel tegenover staat. Vanuit dit oogpunt is het dan ook te prefereren om de verhoging permanent door te voeren.

Daarnaast is de kans niet denkbeeldig dat de werkloosheid nog verder oploopt dan voorzien in het CEP 2009 en is bovendien niet uit te sluiten dat de werkloosheid voor meerdere jaren hoog blijft. De kans op gedwongen verkoop blijft dan hoog en de vooruitzichten voor de woningmarkt instabiel. In een dergelijke situatie lijkt het niet verstandig om na 2011 in een nog onrustige woningmarkt de verhoging geheel terug te draaien.

Tenslotte zal bij terugdraaien van de kostengrens de premiepopulatie direct krimpen terwijl de uitbetalingspopulatie de eerste jaren nog nauwelijks verandert. Schades doen zich immers meestal pas een aantal jaren na aankoop voor. De berekeningen van ORTEC laten zien dat een permanente verhoging de kans dat het opgebouwde vermogen van het fonds ontoereikend is en de overheid dientengevolge met een lening moet bijspringen, aanzienlijk doet afnemen en zelfs onder het in voor het uitbreken van de kredietcrises gewenste percentage van 15% brengt. Op lange termijn is de verbetering in de kans echter beperkt.

Tegengaan *moral hazard*

Door de ontwikkelingen van de kredietcrises zijn de risico's dat de achtervangers op termijn moeten bijspringen toegenomen. Aanvullend beleid zou dan gericht moeten zijn om deze toegenomen risico's te verminderen. Omdat door de overheidsgarantstelling de hypotheekleningen onder NHG in principe nauwelijks risico lopen, zijn banken in staat om deze hypotheekleningen te securitiseren, waardoor zij minder vermogen hoeven aan te trekken. In de VS heeft een ongebreidelde securitisatie van hypotheekleningen onder overheidsgarantie mede geleid tot het uitbreken van de kredietcrisis. Daarbij moet natuurlijk wel direct worden aangetekend dat dergelijke hypotheekleningen in de VS tegen aanzienlijk minder strikte voorwaarden werden verstrekt dan in Nederland het geval is, waardoor de risico's ook niet vergelijkbaar zijn. Toch zou om een prikkel te creëren overwogen kunnen worden geldverstrekkers toch ook een deel van het risico te laten dragen. Bijvoorbeeld door de garantie niet voor 100% van de schade af te geven maar te maximeren op 80% van het schadebedrag berekend zonder annuïtaire afschrijving of door de schade-uitkering te maximeren op bijvoorbeeld 25% van het garantiebedrag. Het gevaar bestaat dan echter wel dat banken in Nederland minder in staat zijn om de hypotheekleningen onder NHG te securitiseren op de internationale kapitaalmarkt. Ook verliezen zij een deel van het kostenvoordeel, dat zij dan ook niet langer aan de consumenten kunnen doorgeven. Bij een lager rentevoordeel verliest de NHG aan bestaansrecht. Bij nadere beschouwing blijken banken op dit moment al niet helemaal vrij van risico's op hun hypotheekportefeuille. Zo is het WEW de afgelopen jaren na berichten van fraude aanzienlijk strenger geworden bij het uitkeren van schades. Mede door toenemende aandacht voor de bestrijding van fraude is het uitgekeerde schadebedrag sinds 2007 afgenomen. Wanneer banken zich naar de mening van het WEW niet aan de regels hebben gehouden, bijvoorbeeld bij een kennelijk verkeerd taxatierapport, wordt

niet langer uitgekeerd. Omdat bij een uitgekeerde schade rekening wordt gehouden met een annuïtaire afloop van de borgstelling lopen geldverstrekkers ook risico.

Internationale vergelijking

Hoewel een internationale vergelijking lastig is⁸, lijkt de premie in Nederland in internationaal perspectief laag en de dekking van de garantie bovendien zeer royaal. Zo is de absolute premie in Canada en de VS voor een lening van €200.000 met garantie ongeveer twee keer zo hoog als in Nederland. In het VK, dat alleen een privaat garantiestelsel kent, is deze premie zelfs vijf maal zo hoog. Bovendien is in deze landen alleen het deel van de lening gedekt dat ligt boven 75% van de waarde van de woning.⁹ In bovenstaand voorbeeld komt dat neer op €50.000. In Nederland wordt daarentegen de lening van €200.000 voor 100% door de NHG en de overheid gedekt.

⁸ Er zijn weinig vergelijkend studies gedaan, en de systemen in de verschillende landen zijn niet eenvoudig vergelijkbaar.

⁹ Zie Kees Dol en Peter Neuteboom (2008), Effecten Nationale Hypotheek Garantie, Onderzoeksinstituut OTB, Delft.

Appendix 1:Achtergrond Nationale Hypotheek Garantie

De Nationale Hypotheek Garantie (NHG) is een garantie die een eigenaar-bewoner tegen betaling van een eenmalige premie (borgtochtprovisie) kan krijgen als hij een lening afsluit voor het kopen of verbouwen van zijn woning. De NHG wordt verstrekt door de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen, die daarmee garant staat voor de terugbetaling van het hypotheek(bedrag) aan de geldverstrekker.

De Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) is op 10 november 1993 opgericht door het Ministerie van VROM en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Achtergrond hiervan was de wens van het Rijk en de gemeenten om te komen tot verzelfstandiging van het instrument gemeentegarantie met rijksdeelneming. Per 1 januari 1995 was deze verzelfstandiging een feit met de introductie van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG).

Het WEW heeft als doel het bevorderen van het eigenwoningbezit en is verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering van de NHG. Jaarlijks stelt zij regels op voor het verstrekken van NHG. Deze moeten worden goedgekeurd door de Minister van WWI en de VNG. De uitvoering van de NHG (denk aan registratie, innen van de premie) vindt plaats bij de geldverstrekkers. Controle op dossiers vindt plaats op het moment dat een schadedeclaratie wordt ingediend. Het WEW ondersteunt de geldverstrekkers bij de uitvoering van de NHG en beheert het fondsvermogen in verband met het risico van de NHG. Per 31 december 2008 heeft de stichting circa € 100 miljard aan leningen gewaarborgd en bedraagt het fondsvermogen circa € 520 miljoen.

Borgstelling Rijk en gemeenten

Het WEW is een private instelling met achtervangovereenkomsten met Rijk en gemeenten. De achtervangfunctie van de overheid garandeert dat de stichting te allen tijde aan haar betalingsverplichtingen in het kader van de borgstelling jegens de geldgevers kan voldoen. Op basis van deze overeenkomsten kan de stichting bij dreigend liquiditeitstekort een beroep doen op achtergestelde, renteloze leningen van het Rijk (50%) en van de gemeenten (50%). De borgstelling van de stichting kan dan ook worden beschouwd als een overheidsgarantie. Dit betekent dat voor geldgevers bij leningen met Nationale Hypotheek Garantie lagere solvabiliteitseisen gelden. Hierdoor kunnen geldgevers deze leningen tegen betere condities verstrekken. Voor de eigenaar-bewoner betekent dit dat de aankoop en de verbetering van de eigen woning tegen lagere rentelasten kunnen worden gefinancierd.

Voorwaarden voor het verkrijgen van NHG

Om voor de Nationale Hypotheek Garantie voor de aankoop van een woning in aanmerking te komen, zijn er momenteel een aantal voorwaarden. De belangrijkste eis is dat het hypotheekbedrag (inclusief kosten koper) maximaal €265.000 bedraagt. Voorts mag de financieringslast¹⁰ van een aanvrager niet boven een bepaald percentage van zijn inkomen uitkomen (in de meeste gevallen tussen de 25 en 35 procent, afhankelijk van rentestand en inkomen). Hierbij worden de criteria van het NIBUD gebruikt. Daarnaast geldt dat het aflossingsvrije deel van de lening maximaal 50% van de waarde van de woning bedraagt. Als de lening meer bedraagt dan 80% van de waarde van de woning, moet op zijn minst de overschrijding gedekt zijn door een overlijdensrisicoverzekering. Bovendien vindt er een toetsing bij het Bureau Kredietregistratie plaats.

Regresrecht en regresfaciliteit

Als een eigenaar-bewoner niet meer aan zijn betalingsverplichtingen aan de geldverstrekker kan voldoen, staat het WEW garant voor de terugbetaling van het hypotheekbedrag aan de geldverstrekker. De eventuele restschuld die resteert na een gedwongen verkoop, wordt vervolgens op de voormalige eigenaar-bewoner verhaald. Deze regresvordering wordt kwijtgescholden indien de voormalige eigenaar-bewoner naar het oordeel van het WEW geen schuld heeft aan de gedwongen verkoop en heeft meegewerkt aan het zo veel mogelijk beperken van het verlies.

In het kalenderjaar 2008 zijn in totaal 922 schadedeclaraties van geldgevers ontvangen in verband met gedwongen verkoop van een woning die is gefinancierd met Nationale Hypotheek Garantie. De declaraties bedroegen in totaal €32,7 miljoen, waarvan €19 miljoen (674 declaraties) is gehonoreerd (afwijzingen zijn mogelijk als de geldgever in strijd met de regelgeving heeft gehandeld). Dat is gemiddeld ongeveer €28.000 per schadedeclaratie. Nog 1 miljoen euro aan schades is in behandeling.

De restschuld van de eigenaar aan het fonds kan vervolgens worden kwijtgescholden indien de eigenaar heeft meegeholpen de restantschuld zoveel mogelijk te beperken. Bijvoorbeeld door het niet te laten aankomen op een executoriale verkoop van de woning via een veiling. Ten aanzien van de 773 toegekende schadedeclaraties in 2007 heeft het WEW in 69% van de gevallen de restschuld in het kader van de regresfaciliteit niet kunnen kwijtschelden.

Achtergrond hiervan is het relatief hoge aantal gevallen waarbij de oorzaak van de gedwongen verkoop is gelegen in wanbetaling en/of overkreditering en het relatief hoge aantal executoriale

¹⁰ Daarbij wordt gebruikt gemaakt van een toetsrente. Indien de hypotheekrente van de lening 10 jaar of langer vaststaat, wordt voor deze toetsrente uitgegaan van de geoffreerde hypotheekrente. Indien de (resterende) rentevast periode korter dan 10 jaar is, dient te worden getoetst op de toetsrente van de Gedragscode Hypothecaire Financieringen. Deze laatste is gelijk aan de rente op 10-jaars staatsleningen, verhoogd met een opslag (momenteel 2%-punt).

verkoopen. In die gevallen oefent de stichting haar regresrecht uit, omdat de debiteur niet valt binnen de termen van het 'te goeder trouw' criterium. In de praktijk blijkt overigens dat slechts een zeer beperkt deel van de doorgaans hoge restantschuld te verhalen is. Voorts zijn veel debiteuren niet meer te traceren.

De woonlastenfaciliteit

Met de woonlastenfaciliteit, die is geïntroduceerd per 1 juli 2005, beoogt de stichting huishoudens die buiten hun schuld in de betalingsproblemen zijn geraakt, door middel van een borgstelling voor een aanvullende lening, meer tijd te geven om hun betalingsproblemen op te lossen. Een en ander is gericht op het behoud van de eigendom van de woning voor huishoudens die als gevolg van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, (echt)scheiding of overlijden van een van de partners in betalingsproblemen zijn geraakt. De woonlastenfaciliteit maakt vast onderdeel uit van de Nationale Hypotheek Garantie. Van de woonlastenfaciliteit is in 2007 twee maal en in 2006 één maal gebruik gemaakt. Per 1 januari 2008 zijn de regels ten aanzien van de woonlastenfaciliteit vereenvoudigd. Per 1 juli 2009 is de woonlastenfaciliteit verruimd tot maximaal 9% van een lening met NHG.

Voordeel voor de geldverstrekker

De geldverstrekker is door de NHG afgeschermd van het risico van een mogelijk oninbare restschuld na een gedwongen verkoop. Om deze reden hoeft een geldverstrekker volgens de bestaande solvabiliteitseisen geen garantievermogen aan te houden als risicobuffer. Hij kent daardoor lagere kosten, wat hem in staat stelt een lagere rente in rekening te brengen. Onder de huidige solvabiliteitseisen (Basel II) gelden in principe geen uniforme kapitaaleisen, maar in de praktijk is het aannemelijk dat geldverstrekkers ongeveer 2,8 % van de waarde van een hypothecaire lening als garantievermogen (voornamelijk in de vorm van eigen vermogen) moeten aanhouden.¹¹ Door een hypotheek onder de NHG te brengen wordt 2,8 % van de hoofdsom van de hypotheek vrijgespeeld. Deze 2,8% kan dienen als basis voor het verstrekken van extra leningen.¹² Het rendement op deze extra leningen vormt het in geld uitgedrukte voordeel van geldverstrekkers voor een lening die valt onder NHG vis-à-vis een niet gegarandeerde lening.

Voordeel voor de geldnemer

De lagere hypotheekrente vormt voor de koper van een woning het voornaamste voordeel van de NHG. Daarnaast kan zijn eventuele schuld als gevolg van een gedwongen verkoop van zijn

¹¹ Dit percentage is gebaseerd op de zogenaamde gestandaardiseerde benadering binnen Basel II, waarin standaard wordt uitgegaan van een 8%-kapitaaleis, maar waarin hypothecaire leningen aan huishoudens een risicogewicht kennen van 35%. Daardoor resulteert een percentage van 2,8 (35% x 8%).

¹² Uitgaande van een kapitaaleis van 8% (zie voorgaande voetnoot) kan een bank op deze wijze zijn kredietverlening uitbreiden met 35% van de onder de NHG gebrachte hypotheek. In de huidige omstandigheden is het echter niet ondenkbaar dat banken intern een veel hogere kapitaaleis hanteren dan de minimale eis.

woning onder bepaalde voorwaarden worden kwijtgescholden. Dit is het tweede belangrijke voordeel voor een koper. Overigens blijkt in de praktijk dat niet kwijtgescholden schulden nauwelijks te verhalen zijn. De beperkte keuzevrijheid in de vormgeving van de lening, vooral de beperking van het aflossingsvrije deel¹³, en de kapitaalverzekering kunnen als een nadeel gezien worden van de NHG.

Gegeven de beperkte omvang van de premie ten opzichte van het rentevoordeel leidt de NHG *ceteris paribus* tot lagere woonlasten voor eigenaar-bewoners. De korting op de rente als gevolg van de NHG voor een gegeven woning ligt grosso modo tussen de 0,2 en 0,5 procentpunt. Als gevolg hiervan neemt de vraag naar woningen binnen het NHG-segment toe. Afhankelijk van de aanbodelasticiteit van woningen in dit segment leidt dit tot een opwaarts effect op de woningprijzen in dit segment. Een deel van het voordeel voor een koper wordt daarmee weer teniet gedaan en komt terecht bij de verkoper van een woning.

In de praktijk is het rentevoordeel als gevolg van de NHG echter niet empirisch zichtbaar als renteversillen tussen leningen met en zonder NHG. Waarschijnlijk speelt het verschil in risicoprofielen tussen huishoudens met en zonder NHG daarbij een belangrijke rol. Uit het WOON bestand blijkt dat de feitelijke rentepercentages van leningen met en zonder NHG gelijk zijn. Beide bedragen 5,5% in 2005. Dit terwijl de kostenvoordelen voor banken destijds groter waren dan nu, vanwege de strengere solvabiliteitseisen die toen golden. Dat zou normaliter tot hogere kortingen moeten hebben geleid. Mogelijk is ook dat huishoudens met NHG gekozen hebben voor langere rentevaste periodes. De bijbehorende hogere rente zou dan de rentekorting weer kunnen compenseren.

NHG: enkele cijfers

Tabel A.1 geeft een aantal kerncijfers van de NHG en haar voorganger, de gemeentegarantie. De meeste cijfers zijn direct afkomstig van het WEW. Echter, het gegarandeerd vermogen van 2002 en eerder is bepaald op basis van een eigen schatting. Dit is gedaan op basis van de afgegeven garantiesommen in de voorgaande jaren. Uit een overzicht van het WEW blijkt dat de afgesloten garantiebedragen tussen 1995 en 2008 139,6 miljard euro bedroegen. Het gegarandeerde vermogen per 31-12-2008 bedroeg echter 100 miljard. In veertien jaar tijd maakt dus ongeveer 28% (40 miljard van de nominaal afgesloten 139,6 miljard) door uitstroom geen onderdeel meer uit van het gegarandeerde vermogen. Voor de jaren tot 2003 is het gegarandeerde vermogen dan ook geschat als 72% van de som van de afgegeven garantiesommen van de voorgaande veertien jaar. Voor de jaren 2003 tot en met 2007 blijkt het gegarandeerde vermogen geschat op basis van bovenstaande regel gemiddeld zeer dicht in de buurt te liggen van de werkelijke door WEW verstrekte cijfers.

¹³ En, indirect, de beperkingen bij de rentevaste periode als gevolg van de gehanteerde toetsrente.

Tabel A.1 Kerncijfers gemeentegaranties en NHG

	Aantal schades	Verlies- bedrag totaal (x 1 mln)	Gemiddeld verlies- bedrag (euro's)	Afgegeven garantie- sommen (x 1 mln)	Gegaran- deerd vermogen ultimo jaar (x 1 mln)	Verlies (%) gegaran- deerd vermogen) %	Verlies (%) afgegeven garantie- sommen) %	Ontvangen premies (x 1 mln)	Premies (% afgegeven garantie- sommen) %
1975	0	0,0	0						
1976	0	0,0	0	2664	1918	0,000	0,000		
1977	0	0,0	0	2562	3763	0,000	0,000		
1978	1	0,0	4500	1658	4956	0,000	0,000		
1979	5	0,1	17520	2266	6588	0,001	0,004		
1980	7	0,1	19186	2397	8314	0,002	0,006		
1981	25	0,6	23724	2664	10232	0,006	0,022		
1982	69	1,6	23248	2574	12085	0,013	0,062		
1983	250	5,5	21979	4175	15091	0,036	0,132		
1984	998	24,0	24040	3495	17608	0,136	0,686		
1985	1772	41,7	23537	5342	21454	0,194	0,781		
1986	1602	35,1	21929	6615	26217	0,134	0,531		
1987	1351	26,7	19744	5783	30380	0,088	0,461		
1988	1193	20,6	17239	6002	34702	0,059	0,343		
1989	992	15,5	15577	4736	38112	0,041	0,326		
1990	822	12,8	15542	3630	38807	0,033	0,352		
1991	726	9,9	13678	4070	39893	0,025	0,244		
1992	576	6,1	10621	4211	41731	0,015	0,145		
1993	316	2,9	9333	4635	43437	0,007	0,064		
1994	150	1,3	8882	3663	44348	0,003	0,036		
1995	97	0,7	7591	3281	44793	0,002	0,022	12,7	0,39
1996	101	0,7	6821	5307	46760	0,001	0,013	19,1	0,36
1997	53	0,5	9077	5327	47590	0,001	0,009	19,1	0,36
1998	54	0,9	17198	5803	49252	0,002	0,016	20,8	0,36
1999	33	0,5	16036	6470	50064	0,001	0,008	23,2	0,36
2000	38	0,5	11995	7591	50766	0,001	0,006	24,9	0,33
2001	36	0,5	14292	7609	52081	0,001	0,007	23,1	0,30
2002	60	1,0	17417	7204	52947	0,002	0,015	21,5	0,30
2003	140	3,3	23713	10599	52056	0,006	0,031	33,4	0,32
2004	285	7,2	25278	14677	63205	0,011	0,049	45,4	0,31
2005	495	14,9	30116	17614	77850	0,019	0,085	54,3	0,31
2006	663	20,7	31245	19577	90878	0,023	0,106	50,6	0,26
2007	773	25	32341	14833	95681	0,027	0,172	56,3	0,38
2008	674	19	28538	13756	100000	0,018	0,129	60,5	0,44

Tabel A.1 laat zien dat de piek in schadegevallen als gevolg van de huizen crisis in de jaren tachtig in 1985 lag. De schade bedroeg toen 41,7 miljoen euro. Dit is gelijk aan 0,78% van de geschatte afgegeven garantiesommen in dat jaar. Duidelijk is dat de aanspraken op de garanties niet zozeer parallel loopt met dalende huizenprijzen. De grootste dalingen van de huizenprijzen

vonden immers al eerder plaats, namelijk tussen 1979 en 1982. De schadegevallen lijken veel meer samen te hangen met de werkloosheid, die het hoogst was tussen 1983 en 1985.

Sinds 2003 neemt het aantal gehonoreerde schades aanzienlijk toe. Voor een deel zou deze toename kunnen samenhangen met de afnemende economische groei in de jaren daarvoor, maar de stijging wordt deels ook veroorzaakt door een toenemend aantal verdachte gevallen. Ruim de helft van alle declaraties betreffen gedwongen verkopen in (de regio) Rotterdam, Den Haag en delen van Limburg. In deze gemeenten wordt een substantieel deel van de verliezen veroorzaakt door verschillende vormen van hypotheekfraude. Vooral in de taxatie en bij de veilingen van woningen zou het een en ander mis gaan. Woningen worden mogelijk te hoog getaxeerd, waardoor geldgevers te veel geld uitlenen ten opzichte van de werkelijke waarde van een woning. Omdat geldgevers onder NHG geen schade leiden bij een gedwongen verkoop, zijn hun prikkels om de juistheid van de taxatierapporten te beoordelen beperkt. Mogelijke collusie tussen bidders bij woningveilingen drukken de prijzen van woningen nog verder, waardoor de schade voor de NHG nog verder toeneemt. Het “Deltaplan beperking oneigenlijke NHG-verliezen” en maatregelen vanuit de stichting WEW richten zich direct op het tegengaan van fraude met NHG.

Gebruik van NHG

Op basis van cijfers van het Kadaster over 2007 is ten aanzien van bestaande woningen vastgesteld dat in 2007 41% van de verkochte woningen binnen de kostengrens van de Nationale Hypotheek Garantie ook daadwerkelijk gefinancierd werd met Nationale Hypotheek Garantie.¹⁴ Over heel 2008 gemeten is dit percentage gestegen naar 55%. In het vierde kwartaal van 2008 lag dit percentage nog hoger: 60% van de aankopen van woningen binnen de kostengrens van NHG (265 duizend euro) is in dat kwartaal gefinancierd met NHG. Het aandeel van NHG neemt dus toe. Cijfers van het onderzoeksinstituut OTB laten zien dat in 2007 37% van de verkochte nieuwbouwwoningen binnen de kostengrens van de NHG viel. Hiervan werd 58% daadwerkelijk gefinancierd met NHG.¹⁵ In 2008 is dit laatste percentage gestegen naar 70%. Ook hier neemt het aandeel van NHG dus toe.

OTB heeft onderzoek gedaan naar de kenmerken en motieven van huishoudens om wel of geen NHG aan te vragen.¹⁶ Huishoudens die wel in aanmerking komen voor NHG maar er geen gebruik van maken, zijn volgens dit onderzoek voornamelijk doorstromers met een hoog inkomen en lage *loan-to-value* ratio's (lees: lage risico's). Tweederde van hen heeft NHG niet serieus overwogen. De rest heeft het wel overwogen, maar er vooral van afgezien vanwege de (in hun ogen) te strikte leningsvoorwaarden.

¹⁴ Ongeveer een kwart van de bestaande woningen verkocht in 2007 is dus gefinancierd met een lening met NHG.

¹⁵ Iets meer 20% van de verkochte nieuwbouwwoningen in 2007 is dus gefinancierd met NHG.

¹⁶ Zie Kees Dol en Peter Neuteboom (2008), Effecten Nationale Hypotheek Garantie, Onderzoeksinstituut OTB, Delft.

Appendix 2 : Ophogen kostengrens naar €300.000

Tabel A.2 Effecten ophogen kostengrens NHG naar €300.000 voor de achtervangers

Kostengrens naar €300.000 Bestaande- en nieuwbouw		bij <i>going concern</i> in 2014		bij <i>going concern</i> in 2019		bij liquidatie na 2019 in 2033		
		Gem. Lening	Kans Lening	Gem. Lening	Kans Lening	Gem. Lening	Kans Lening	CW Lening
Verhoging	Premie							
Geen	0,45%	77	17,6%	134	19,7%	167	22,2%	128
Tijdelijk 2 jaar	0,45%	78 (1)	17,2% (-0,4%)	141 (8)	19,9% (0,2%)	172 (5)	22,3% (0,1%)	132 (4)
Tijdelijk 2 jaar	0,50%	73 (-4)	15,6% (-2,0%)	130 (-4)	18,1% (-1,6%)	158 (-9)	20,1% (-2,1%)	122 (-6)
Tijdelijk 2 jaar	Onderscheid 0,45% / 0,50%	77 (0)	17,2% (-0,4%)	140 (7)	19,7% (0,0%)	171 (4)	22,1% (-0,1%)	132 (3)
Blijvend	0,45%	71 (-6)	15,5% (-2,1%)	139 (5)	17,6% (-2,1%)	187 (20)	21,5% (-0,7%)	140 (12)
Blijvend	0,50%	66 (-11)	14,2% (-3,4%)	126 (-7)	15,9% (-3,8%)	170 (3)	19,6% (-2,6%)	128 (0)
Blijvend	Onderscheid 0,45% / 0,50%	70 (-7)	15,2% (-2,4%)	136 (2)	17,2% (-2,5%)	183 (16)	21,1% (-1,1%)	137 (9)

Bron : ORTEC