

BIJLAGE 1: Toetsingskader risicoregelingen – Experiment hypotheekgarantie Bonaire

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

- De woningmarkt in Caribisch Nederland is zeer ontoegankelijk voor starters en middengroepen. Het voorliggende experiment heeft alleen betrekking op Bonaire. Het is vanwege praktische redenen helaas niet mogelijk het experiment tevens op Saba en Sint Eustatius te voeren. Zie hiervoor ook vraag 6. De knelpunten rond eigen woningbezit zijn de relatief hoge rente van rond de 6,5 - 8% en de lage maximale loan-to-value (LTV) van circa 70-80% van de woningwaarde (ongeveer gelijk aan de executiewaarde bij gedwongen verkoop) die geldverstrekkers bereid zijn te financieren. Onder deze voorwaarden is toegang tot financiering is het meest knellende punt. Huishoudens die op basis van hun inkomen in staat zijn de maandelijkse hypotheeklasten te dragen hebben vanwege de lage maximale LTV in de markt, moeite om het benodigde eigen vermogen (tijdig) bij elkaar te krijgen.
- De reden dat banken momenteel niet verder gaan dan 70-80% LTV is dat deze lagere LTV internationaal gangbaar is en met name in de regio de norm is. Een lagere LTV is een manier om het risico te verminderen voor geldverstrekkers. Vermoedelijk is deze marktstandaard ontstaan in reactie op kredietrisico's en de afwezigheid van een herverzekeraar die het macrorisico van een dalende huizenprijs kan verzekeren. Naast de doelstellingen voor de woningmarkt is het tevens belangrijk om met de tijdelijke hypotheekgarantie de vraag te beantwoorden of de extra risico's die ontstaan door 100% LTV-financiering op een voor het Waarborgfonds Eigen Woningen (hierna: WEW) verantwoorde manier gemitigeerd kunnen worden. Hiertoe is een reeks risicobeperkende maatregelen genomen die inspelen op de verschillen tussen Europees Nederland en de situatie op Bonaire. Ook moet de samenwerking met de uitvoerende bank (zie hiervoor verder onder 4) een inzicht geven in hoe de bank haar bijzonder beheer voert en stuurt op het betaalgedrag van hun klanten. Het WEW voert eenzelfde beleid in Europees Nederland aandacht vanuit maatschappelijke overwegingen en risicobeperking.
- De beperktere toegankelijkheid tot de woningmarkt leidt tot diverse sociale problemen, waaronder overbewoning waarbij meerdere generaties in één (daarvoor niet toegerust) huis wonen¹. Meer welvarende huishoudens wijken uit naar de (private) huurmarkt. Het aanbod is echter beperkt waardoor de huurprijzen relatief hoog liggen. Dit maakt het moeilijk om te sparen om het benodigde eigen vermogen voor een koopwoning in te leggen. Ook kan een beter functionerende woningmarkt bijdragen aan de economische ontwikkeling op de eilanden. In reactie op deze problematiek heeft minister Plasterk in het Meerjarenprogramma Caribisch Nederland met de BES-eilanden afspraken gemaakt over het streven naar een hypotheekgarantie. Het invoeren van een hypotheekgarantie in Caribisch Nederland beoogt gezien deze context hetzelfde als de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) in Europees Nederland beoogt: het bevorderen van het particuliere woningbezit.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

- Het probleem is de beperktere toegankelijkheid van de woningmarkt op Bonaire. Voor koopwoningen is de beperkte totstandkoming van hypotheekfinanciering hierin een sleutelfactor. Veel huishoudens zijn, volgens de in Caribisch Nederland geldende leennormen waarop de Autoriteit Financiële Markten (AFM) toeziet, wel in staat om op verantwoorde wijze een hypotheek te dragen, maar slagen er niet in om het benodigde eigen vermogen (tijdig) bij elkaar te krijgen. Door de effectieve LTV (het betreft geen wettelijk plafond) te harmoniseren met Nederland wordt dit knelpunt weggenomen voor woningen die in aanmerking komen voor

¹ Van 2010 tot 2014 is de bevolking op Bonaire gegroeid van 15.000 naar 18.000 bewoners. In dezelfde periode zijn er naar schatting echter maar 100 woningen bijgekomen.

een garantie. Hierdoor zullen naar verwachting meer huishoudens op verantwoorde wijze toegang krijgen tot hypotheekfinanciering om een huis te kopen of om een huis te bouwen.

- De systeemverantwoordelijkheid voor de woningmarkt ligt op Rijksniveau. Voor NHG is de verantwoordelijkheid voor een hypotheekgarantie reeds verankerd op landelijk niveau. De rol van gemeenten als achtervang van het WEW is in 1995 stopgezet om meer uniformiteit te creëren in de garantieverlening. Tot 1995 verschilde de precieze garantieverlening per gemeente.
- Het ligt niet voor de hand om speciaal voor Caribisch Nederland (in de praktijk alleen Bonaire) een uitzondering op dit beleid te maken. Zoals bepaald in art. 11 van de Wet Financiën openbare lichamen BES, zijn Bonaire, St. Eustatius en Saba als openbare lichamen niet bevoegd om garant te staan noch om (rentedragende) leningen af te sluiten.

3. Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd? Maak een vergelijking met alternatieve beleid instrumenten.

- In de markt wordt geen verzekeringsproduct aangeboden die als alternatief kan dienen voor een hypotheekgarantie. Hypotheekverstrekkers beprijzen zodoende de risico's in het rentetarief of dekken deze af via de LTV of rantsoeneren de hypotheekverstrekking. Hypotheekverstrekking met hoge LTV's (80-100%) is niet in de markt te verkrijgen, ook niet tegen een hogere rente.
- Het wordt als meer kosteneffectief gezien om aanpassingen door te voeren op de bestaande hypotheekgarantie zodat deze toegankelijk wordt voor inwoners van Bonaire, dan het opstarten van een nieuwe regeling met een andere grondslag.
- Op pragmatische gronden is gekozen voor een harmonisatie met de Europees Nederlandse situatie als oplossing voor de knelpunten op de woningmarkt op Bonaire; namelijk een hypotheekgarantie voor kopers.
- De uitvoeringskosten worden aanzienlijk lager ingeschat omdat de lokale geldverstrekker en het WEW als uitvoerders van de hypotheekgarantie fungeren. Bij een subsidie of een kasstroom kan geen gebruik gemaakt worden van deze bestaande uitvoeringspraktijk. Het ligt daarbij niet voor de hand om het beschikbaar maken van een hypotheekgarantie in Caribisch Nederland op een fundamenteel andere manier vorm te geven dan de bestaande hypotheekgarantie.
- Het vormgeven van een nieuwe regeling zal naar verwachting hoge opstartkosten met zich mee brengen. Het is redelijker om via een tijdelijke hypotheekgarantie te bezien hoe effectief een hypotheekgarantie uitpakt. NHG heeft zich bovendien in Europees Nederland bewezen als een effectief en efficiënt instrument zonder directe kosten voor het Rijk. Er is daarom voor gekozen om met enkele, noodzakelijke aanpassingen een hypotheekgarantie in lijn met de bestaande NHG beschikbaar te maken op Bonaire.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

- Het aanvullende risico van het experiment loopt mee in de blootstelling van het Rijk via het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW). Er wordt elders binnen de BZK begroting geen risicoregeling afgebouwd.

5. Wat zijn de risico's van de regeling: a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond? b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding? c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

- De onbekendheid van de situatie brengt serieuze risico's met zich mee. In reactie hierop is de verstrekking bij voorbaat in absolute zin gelimiteerd op 350 garanties verspreid over vijf jaar,

resultierend in 70 garanties per jaar. Tevens bestaat een maximale kostengrens van \$225.000. Deze grens is lager dan in Europees Nederland. Hiermee ontstaat een plafond aan het maximale risico dat het WEW loopt en is gewaarborgd dat de premiestelling (die ook voor de huidige doelgroep in Europees Nederland geldt) niet op significante wijze beïnvloed zal worden indien de risico's op Bonaire aanzienlijk groter blijken te zijn en zich materialiseren.

- De regeling wordt tussentijds en als daar aanleiding toe is door WEW en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) gezamenlijk geëvalueerd. De mogelijkheid bestaat om de regeling aan te passen of stop te zetten. Dat kan zich voordoen indien het risico bijvoorbeeld groter blijkt dan geanticipeerd of indien onvoorziene operationele of andersoortige problemen zich aandienen tijdens de uitvoering.
- Het valutarisico dat ontstaat doordat de inkomsten en de verplichtingen op de BES in dollars gedenomineerd zijn, kan door het WEW ingedekt worden.
- De mate van beheersing van de regeling is groot doordat de minister van BZK jaarlijks de Voorwaarden en Normen dient goed te keuren voordat deze in werking treden. Het WEW bereidt en stelt de jaarlijkse aanpassingen in de Voorwaarden en Normen (V&N) voor. Voor Bonaire zullen separate V&N gelden, waarop tevens instemming van de minister van BZK vereist is. Daarbij wordt de directie van het WEW volgens artikel 5.6 van de statuten geacht rekening te houden met de staatsachtervang van het WEW.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

- De (financiële) infrastructuur op Bonaire is zeer beperkt vergeleken met de mogelijkheden in Europees Nederland. Het WEW heeft in reactie hierop een reeks risicobeperkende maatregelen uitgewerkt:

Producteisen

- Alleen aanvragers met een vast arbeidscontract komen in aanmerking. De verwachting bestaat dat dit een sterk risicoverminderend effect heeft dat compenserend werkt ten opzichte van de mindere beheersbaarheid van de risico's door een mindere bekendheid met de plaatselijke situatie en het ontbreken van bepaalde instanties zoals BKR.
- De regeling wordt in beperkte vorm gerealiseerd en is alleen gericht op het in eigendom krijgen van een bestaande woning of nieuw te bouwen woning. Een voordeel van het onder andere uitsluiten van oversluitingen is dat een grote aanwas van dergelijke aanvragen vermeden wordt en de operationele risico's hierdoor verminderen. Daarnaast zal ook een aanzienlijk deel van de aanvragen beter te taxeren nieuwbouwwoningen betreffen. Ook andere mogelijkheden bij NHG zoals woningbehoud, kwaliteitsverbetering, erfopvolging en de afkoop van erfpacht zullen niet onder de voorwaarden voor de BES vallen.
- Aanvragers moeten een verplichte woonverzekering met orkaandekking afsluiten.

Opzet

- De omvang van de garantieverstrekking is gelimiteerd op maximaal 350 garanties verdeeld over vijf jaar. Het WEW zal het aantal garanties via operationeel management beperken op 350, dat betekent dat de verstrekking stopgezet wordt zodra dit aantal is bereikt. Na deze vijf jaar blijven de afgegeven garanties bestaan gedurende de looptijd van de betreffende hypotheek (max. 30 jaar) en zullen de risico's door (verplichte) aflossing met het verlopen

van de jaren afnemen. Doordat betrokkenen verhuizen en door middel van de annuïtaire aflossing² daalt het gegarandeerde vermogen nadat de verstrekking gestopt is.

- De kostengrens voor Bonaire zal lager liggen dan de kostengrens voor de NHG, namelijk op 225.000 USD. Omgerekend naar euro's is dit circa 199.000 euro³. De kostengrens is in overleg met het WEW vastgesteld op basis van een inventarisatie van de woningwaardes via lokale makelaars, op basis van cijfers van het CBS en is gericht op een representatieve middenklassewoning. Dit correspondeert met de doelgroep, de onderste helft van de huizenbezitters. De kostengrens is anders dan in Europees Nederland niet geënt op de gemiddelde woningwaarde omdat voldoende betrouwbare cijfers hierover ontbreken. Hierbij speelt het effect mee dat een verhoging van de kostengrens, tegen de intuïtie in, juist leidt tot een verlaging van de risico's doordat het volgens de leennormen kunnen financieren van een hoger bedrag een onevenredig hoger inkomen vereist, waardoor er grotere financiële buffers zijn.

Eisen aan geldverstrekkers

- De controle van de door geldverstrekkers ingediende aanvragen zullen ex ante plaatsvinden. Dat is een risicobeperkende maatregel ten opzichte van de situatie in Europees Nederland. Normaliter worden garanties pas bij aanspraak door het WEW gecontroleerd. Door deze controle vooraf plaats te laten vinden wordt het risico van fouten in de procedure beperkt. Deze maatregel is uitvoeringstechnisch mogelijk door de zeer beperkte omvang van het aantal garanties.
- In Caribisch Nederland vindt geen toetsing bij het Bureau Krediet Registratie (BKR) plaats. Banken in Caribisch Nederland controleren de kredietwaardigheid van klanten momenteel via een standaardprocedure waarbij banken onderling checken of een klant nog andere kredieten heeft lopen. Als alternatief voor de ontbrekende BKR-toetsing is het WEW daarnaast voornemens om in de borgstellingsovereenkomst met de aangesloten banken af te spreken dat deze aangesloten moeten zijn bij het Caribbean Credit Bureau (CCB) en dat zij klanten ook volgens dit systeem moeten toetsen. De kredietcheck van het CCB is op dit moment nog minder dekkend dan de BKR-toets. Het WEW wil daarom aanvullend op de CCB-toets op basis van bankafschriften het uitgavenpatroon van aanvragers toetsen op onregelmatigheden. Afschriften zullen daarmee, onderdeel gaan uitmaken van de kernstukken. In de praktijk moet blijken in hoeverre de gekozen maatregelen het ontbreken van een BKR-toetsing kunnen compenseren. Indien een aanvrager in Europees Nederland heeft gewoond dient ook een BKR-toets te worden gedaan. Het WEW verwacht dat de combinatie van deze drie maatregelen een groot deel van bestaande kredieten in beeld kan brengen.
- De (AFM-)leennormen voor hypotheek krediet wijken af van Europees Nederland en zijn veel strikter in Caribisch Nederland. Men kan met andere woorden aanzienlijk minder lenen ten opzichte van het inkomen. Dit beperkt het risico voor het WEW. Het is in Caribisch Nederland, net als in Europees Nederland, gangbaar om in 30 jaar of korter annuïtair of lineair af te lossen. De tijdelijke garantie zal dit ook als voorwaarden hebben.
- Het product kan alleen worden aangeboden door banken die onder volledig toezicht staan van DNB. Deze keuze impliceert dat de tijdelijke hypotheekgarantie momenteel slechts met één bank (Maduro & Curiel's Bank, hierna: MCB) uitgevoerd kan worden. Hierdoor kan de garantie tijdens het experiment alleen op Bonaire aangeboden worden.
- Het aanbieden van het product door één bank kan gevolgen hebben voor het rentevoordeel van de garantie. Er zal daarom monitoring plaatsvinden op de rentekorting die door MCB wordt gegeven. Het renteverschil tussen hypotheeken met een garantie en gewone hypotheeken

² Geldverstrekkers verstrekken alleen lineaire en annuïtaire hypotheeken, tevens loopt de garantie annuïtair af.

³ Wisselkoers 14 november 2018.

zal onderdeel uitmaken van de evaluaties. Het is op dit moment niet zeker of er een rentevoordeel zal bestaan en hoe groot dit zal zijn.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?

- Er heeft geen aanvullende beoordeling plaatsgevonden van een onafhankelijke expert. Het WEW is in dezen voldoende bekwaam om het experiment vorm te geven en uit te voeren en heeft een eigenstandige positie ten opzichte van het Rijk.

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

- Het uitgangspunt blijft dat er één premie is voor heel Nederland.⁴ De hypotheekaanvrager betaalt de premie. Het (onbekende) verschil in risico en uitvoeringskosten voor Bonaire worden net zo behandeld als verschillen tussen regio's in Europees Nederland. Zo is het risico in Rotterdam-Zuid bijvoorbeeld hoger dan in een gemeente als Haarlem.
- Het is zonder praktijkervaring op te doen niet mogelijk om vooraf duidelijkheid te creëren over hoe sterk het risico voor de garantieverstrekking op Bonaire afwijkt van het risico tussen gebieden in Europees Nederland. Het is aannemelijk dat het risico voor Bonaire groter is gezien de kenmerken van de woningmarkt en de financiële sector. Het is echter op voorhand niet duidelijk of, en in welke mate, de garantieverstrekking zal resulteren in een negatieve uitkomst voor het WEW. Deze onbekendheid is het belangrijkste argument voor een tijdelijke en in omvang beperkte hypotheekgarantie.
- Ervaringen die met de tijdelijke garantie opgedaan worden, zullen duidelijk maken hoe groot de risico's en kosten van garantieverstrekking op Bonaire werkelijk zijn en of deze dermate afwijken dat bijvoorbeeld een andere opzet en/of een andere premie gerechtvaardigd is.
- In het geval dat het risico op Bonaire aanzienlijk groter blijkt te zijn is het erg onwaarschijnlijk dat de premiestelling in Nederland op significante wijze beïnvloed wordt vanwege het zeer beperkte aantal van maximaal 350 garanties in Caribisch Nederland. Het WEW heeft de premie voor 2018 vastgesteld op 1%. Met ingang van 1 januari 2019 zal de premie 0,9% bedragen.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

- Op de begroting van BZK staat een begrotingsreserve voor het WEW. Voor NHG-hypotheeken die worden afgesloten vanaf 1 januari 2015 bedraagt deze vergoeding 0,15% van de NHG-premie.
- Deze vergoeding geldt ook voor de garanties die worden afgesloten als onderdeel van dit experiment. De vergoedingen zullen meelopen in het WEW-fonds en vloeien naar de bestaande begrotingsreserve.

10. Wordt een horizonbepaling gehanteerd (standaardtermijn is 5 jaar)?

- De hypotheekgarantie Bonaire betreft een experiment en loopt vijf jaar. De afgegeven garanties blijven vervolgens geldig voor de looptijd van de betreffende hypotheeken (max. 30 jaar). Na afloop van de vijf jaar neemt de omvang van de verstrekte garanties geleidelijk steeds verder af door o.a. verhuizing (de garantie 'verhuist' namelijk niet mee) en annuïtaire daling.
- De tijdelijkheid van de garantieverstrekking en het plafond van maximaal 350 garanties zijn krachtige middelen om in te spelen op de mogelijk aanzienlijke risico's die niet op voorhand

⁴ De NHG premie voor 2018 bedraagt 1% van de koopsom. Met ingang van 1 januari 2019 zal de NHG-premie 0,9% bedragen.

goed in te schatten zijn. Na de vijf jaar liggen op basis van de opgedane kennis, alle opties open om op welke wijze dan ook, wel of geen vervolg te geven aan het beleid.

- De tussentijdse evaluaties zullen in bestuurlijk overleg met BZK besproken worden en kunnen aanleiding geven tot wijzigingen zoals het verkorten van de termijn of zelfs het vroegtijdig stopzetten van de tijdelijke garantie.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

- De uitvoeringskosten worden gedragen door het WEW en worden primair bekostigd uit premie-inkomsten. Het WEW kan op dit moment nog geen nauwkeurige inschatting geven van de uitvoeringskosten, maar stelt zelf dat deze naar eigen inschatting beperkt zullen zijn in de zin dat ze geen significante impact zullen hebben op de bedrijfsvoering van het WEW. Het WEW is voornemens om de 350 garanties handmatig te beoordelen en verleent op basis van deze beoordeling wel of geen toestemming aan de bank om de hypotheekgarantie op de lening te verstrekken. Gezien het beperkte aantal van maximaal 70 garanties per jaar, komt dit op ongeveer zes garanties per maand.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

- De effecten van het experiment zullen de komende jaren nauw worden gemonitord en geëvalueerd. Hierbij wordt gezien of een hypotheekgarantie in een later stadium ook toepasbaar is op Saba en Sint Eustatius.
- Het WEW verzamelt zelf de data die nodig is voor de tussentijdse evaluaties en de evaluatie na afloop. Deze cijfers betreffen onder andere de ontwikkeling van rentetarieven en de LTV van verstrekte hypotheekleningen met een garantie. De rente en het mogelijk maken van volledige financiering (100% LTV) zijn voor huishoudens het meest belangrijk en staan daarom centraal in de evaluatie. Deze cijfers blijken per definitie uit de aanvragen die gedaan worden door de geldverstrekker. Daarnaast is het aantal verliesdeclaraties en het gemiddelde verlies een belangrijke evaluatiegrond omdat dit de voornaamste factoren zijn voor de vraag hoe het risico op Bonaire zich verhoudt tot Europees Nederland.
- Cijfers die iets zeggen over het effect van de garantie op de woningmarkt zijn onder andere het aantal woningverkoop, het aandeel eigen woningbezit en de ontwikkeling van de huizenprijzen. Het CBS Caribisch Nederland en het Kadaster verzamelen deze cijfers. Deze data zal benut worden voor de nulmeting bij de start van het experiment.