

Vergaderjaar 2005–2006

29 507

Regels voor de financiële dienstverlening (Wet financiële dienstverlening)

Nr. 35

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2006

Op 2 juni 2005 zijn, naar aanleiding van uitspraken van de heer Wellink, president van De Nederlandsche Bank, door de Kamerleden Heemskerk en Crone vragen gesteld (Aanhangsel Handelingen nr. 2012, vergaderjaar 2004–2005) over het verstrekken van tophypotheekleningen door banken. In antwoord op de gestelde vragen heb ik aangegeven dat door de verstrekking van hypotheekleningen waarbij de verhouding tussen de bruto-schuld en het netto-inkomen te hoog is, de financiële kwetsbaarheid van bepaalde groepen Nederlandse huishoudens wordt vergroot. Ook de complexiteit van de hypotheekvorm speelt daarbij een rol.

Met het oogmerk deze financiële kwetsbaarheid te verminderen heb ik destijds de sector, vertegenwoordigd door het Contactorgaan Hypothecair Financiers, waar zowel de Nederlandse Vereniging van Banken als het Verbond van Verzekeraars aan verbonden zijn, gevraagd na te gaan hoe de verstrekking van dergelijke hypotheekleningen kan worden ontmoedigd of beperkt. Na overleg met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en het Ministerie van Financiën is de sector met maatregelen gekomen die de financiële kwetsbaarheid van huishoudens moet verkleinen. Deze maatregelen zullen worden vastgelegd in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen. Deze brief dient ertoe de Kamer over deze maatregelen en de achtergronden daarvan te informeren.

In deze brief wordt tevens ingegaan op het voorkomen van discriminatie bij de verstrekking van hypotheekleningen, waaronder discriminatie op grond van postcode, het zogenaamde redlining, en achternaam. Hypotheekverstrekkers zullen discriminatie een halt toe moeten roepen en daartoe op korte termijn hun Gedragscode moeten aanpassen.

Ontwikkelingen op de hypotheekmarkt

De laatste decennia heeft zich in Nederland een stormachtige ontwikkeling op de koopwoning- en de hypotheekmarkt voorgedaan. In Europees perspectief bezien, veranderde Nederland in termen van de uitstaande hypotheekschuld van een bescheiden middenmoter tot koploper; de hypotheekschuld in Nederland steeg van 90% van het looninkomen in

1994 tot 190% van het looninkomen in 2003¹. Ook in de daaropvolgende jaren is sprake geweest van een sterke groei van de hypothecaire kredietverlening, welke de toename van de huizenprijzen oversteeg. Nederlandse huishoudens nemen – ook in internationaal perspectief bezien – veel risico's op zich bij het financieren van een eigen huis. Daarbij geldt dat het feitelijke risicogedrag zich uit in zowel de hierboven omschreven hoogte van de aangegane hypotheekschuld als in de hypotheekvorm.

Risico's van eigenwoningbezit

Er kunnen twee hoofdrisico's worden onderscheiden die gekoppeld zijn aan de hypothecaire financiering van de eigen woning:

- *vermogensrisico's*, vanuit het perspectief van een individueel huishouden gaat het hierbij voornamelijk om de kans dat de markt- of verkoopwaarde van de koopwoning lager is dan de op dat moment uitstaande hypotheekschuld (negatief eigen vermogen). Dit brengt een risico op een restschuld met zich mee, en
- *betalingsrisico's*, ofwel het risico dat een huishouden niet meer kan voldoen aan de financiële verplichtingen die het is aangegaan voor de aanschaf van het eigen huis.

De twee bovengenoemde risico's worden primair bepaald door de omvang van de hypotheekschuld, in absolute zin en met name in relatie tot het besteedbaar inkomen (de zogenaamde loan-to-income ratio) en/of de waarde van de koopwoning (de zogenaamde loan-to-value ratio). Een andere factor die een rol speelt is de hypotheekvorm (variërend van traditionele lineaire hypotheeken tot de modernere beleggingshypotheeken met lange looptijd en variabele rente).

Het ministerie van Financiën maakt zich zorgen over het feit dat de toenemende hypotheekschuld in combinatie met een groeiend aandeel hypothecaire leningen met variabele rente of korte rentevaste periode de financiële kwetsbaarheid van bepaalde groepen huishoudens heeft doen toenemen. Daarom is het Contactorgaan Hypothecair Financiers gevraagd na te gaan hoe de verstrekking van dergelijke hypotheeken kan worden ontmoedigd of beperkt.

Hoe kunnen risico's voor huishoudens worden teruggedrongen?

Vermogensrisico

Een hoge loan-to-value ratio levert voor een huishouden een potentieel vermogensrisico op; het vergroot het risico dat men bij de verkoop van een huis geconfronteerd wordt met een restschuld. Dit risico doet zich eigenlijk alleen voor bij gedwongen verkoop. In overige gevallen kunnen huishoudens het vermogensrisico vermijden door de verkoop van hun woning uit te stellen. Er is dan eerder sprake van een «virtueel» dan van een daadwerkelijk vermogensverlies. De mogelijkheid om het vermogensverlies «virtueel» te houden is echter afhankelijk van de achterliggende motieven waarom een huishouden zou willen c.q. moeten verhuizen. Overigens kan beperking van het betalingsrisico het vermogensrisico verminderen.

Bovendien bestaat er voor bepaalde situaties een vangnet voor het risico op een restschuld. Wanneer een hypotheek onder de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) valt, kan een eventuele restschuld door het NHG worden kwijtgescholden indien het huishouden geen schuld heeft aan de gedwongen verkoop (indien het inkomen daalt door werkloosheid of arbeidsongeschiktheid of als een van beide inkomens wegvalt door bijvoorbeeld echtscheiding).

¹ Bron: European Mortgage Federation (EMF), Eurostat en DNB.

Aangezien het vermogensrisico enerzijds kan worden vermeden en er anderzijds in bepaalde gevallen een vangnet bestaat, heeft de sector ervoor gekozen geen ingrijpende stappen te ondernemen om het vermogensrisico te beperken. Temeer omdat een directe beperking van het vermogensrisico tot een significante beperking van de mededinging zou kunnen leiden. Het belangrijkste uitgangspunt voor het beperken van de financiële kwetsbaarheid van de consument is daarom een betaalbare (maandelijke) hypotheeklast, nu en in de toekomst. Hieronder zal ik daar verder op ingaan.

Wel is besloten om de consument beter te informeren over en te waarschuwen voor de eventuele risico's op een restschuld. De eerste maatregel van de sector is dan ook de volgende:

1. Vóór het afsluiten van een hypothecaire overeenkomst waarvan de lening groter is dan de marktwaarde van het huis, zullen hypotheekverstrekkers:
 - de consument waarschuwen voor de aanwezigheid en de omvang (afhankelijk van de omstandigheden van het geval) van het risico op een restschuld, en
 - de gevolgen omschrijven wanneer men met een restschuld wordt geconfronteerd.

Betalingsrisico

Het risico dat een huishouden niet meer kan voldoen aan de financiële verplichtingen die het is aangegaan voor de aanschaf van het eigen huis (betalingsrisico) kan het gevolg zijn van een woonlastenstijging, geïndiceerd door bijvoorbeeld een rentestijging, dan wel van een inkomensdaling. Niet elke verandering van de woonlasten of het inkomen leidt automatisch tot een betalingsprobleem. Huishoudens hebben over het algemeen wel enige buffer om een tegenvaller op te vangen, zeker als het inkomen ten opzichte van de hypotheeklasten is gestegen. Betalingsrisico's die samenhangen met gestegen hypotheeklasten kunnen door huishoudens enigszins worden beperkt door de keuze voor bepaalde hypotheekvormen. Hypotheekvormen hebben immers elk een eigen risicoprofiel, waarbij over het algemeen geldt dat bij een gegeven omvang van de hypotheek een lagere verwachte totale hypotheeklast gepaard gaat met een hoger risicoprofiel.

Teneinde de betalingsrisico's te beperken en een betaalbare (maandelijke) hypotheeklast te waarborgen, is de sector voornemens onderstaande maatregelen in de gedragscode op te nemen. Deze maatregelen richten zich op het creëren van een financiële buffer, mede ter beperking van het renterisico.

Bij de bepaling van de leencapaciteit wordt door de sector uitgegaan van ten minste de lasten behorende bij een 30-jarige annuïtaire lening. Uitgaande van deze 30-jarige annuïtaire lening, wordt met het inkomen, een woonlastpercentage en een toetsrente, door hypotheekverstrekkers berekend wat de leencapaciteit is van een consument en hoe hoog de maximale hypotheek is die kan worden verstrekt.

Afhankelijk van de hoogte van het inkomen is het verantwoord dat huishoudens 22% tot 30% van het besteedbaar inkomen (inkomen na aftrek van belastingen en premies) aan hypotheeklasten betalen. Deze budgettaire ruimte heeft het NIBUD berekend na aftrek van normale dagelijkse uitgaven, zoals voedsel, kleding, telefoon, gezondheidszorg, etc. Het NHG maakt gebruik van deze door het NIBUD ontwikkelde normen. Volgens de Autoriteit Financiële Markten¹ geeft een groep van naar schatting 180 000

¹ Bron: Autoriteit Financiële Markten, Rapport «Renterisico. De gevolgen van een mogelijke renteschok voor huishoudens in Nederland» van 31 maart 2005.

huishoudens bij de huidige rente gemiddeld tussen de 30% en 40% van het besteedbaar inkomen uit aan hypotheeklasten en ondervinden deze huishoudens daardoor betalingsproblemen. Om dit in de toekomst te voorkomen en een buffer in te bouwen om eventuele schommelingen in het inkomen en/of de woonlasten op te kunnen vangen zal de onderstaande tweede maatregel worden genomen.

2. Hypotheekverstrekkers zullen bij de verstrekking van hypotheek gebruik maken van vaste woonlastpercentages gebaseerd op de berekeningen van het NIBUD/NHG.

Woonlasten zijn in toenemende mate gevoelig voor een renteschok, aangezien een steeds groter aandeel van de verstrekte hypotheek een variabele rente of een korte rentevaste periode heeft. Teneinde te waarborgen dat huishoudens (tot op zekere hoogte) in staat zullen zijn om een renteschok het hoofd te bieden, hanteren hypotheekverstrekkers bij het bepalen van de maximale leencapaciteit een hogere toetsrente bij relatief kortlopende rentevastperioden. Immers, wanneer een laag percentage wordt gehanteerd betekent dit een relatief grote leencapaciteit, terwijl het risico op financiële problemen als gevolg van een stijging in de rentevoet in dat geval relatief hoog zou zijn. Onderstaande derde maatregel zal de te hanteren rekenrente op een reëel niveau vaststellen.

3. Bij een rentevastperiode van 10 (i.p.v. de huidige 5) jaar of korter, zullen hypotheekverstrekkers een toetsrente hanteren die hoort bij een hypothecaire financiering met een rentevastperiode van 10 (i.p.v. de huidige 5) jaar + een opslag. Bij de bepaling van de leencapaciteit bij een rentevastperiode van 10 jaar of langer zal de hypotheekverstrekker toetsen op basis van de bij die rentevaste periode horende rente.

Comply or explain

Voorkomen moet worden dat door bovengenoemde maatregelen onnodige beperkingen voor de toegang tot de hypotheekmarkt worden gecreëerd of bepaalde groepen huishoudens worden gediscrimineerd. Het is daarom van belang dat het mogelijk blijft om voor bepaalde (categorieën) huishoudens een maatwerkoplossing te zoeken. Door middel van het toepassen van het zogenaamde «comply or explain» principe wordt gewaarborgd dat een hypotheekverstrekker een reële individuele afweging kan maken. De toepassing van dit principe is tevens van belang voor een goede marktwerking.

Uitgangspunt zal zijn dat iedere hypotheekverstrekker zelf de verantwoordelijkheid draagt voor het toepassen (comply) dan wel onder bepaalde omstandigheden afwijken, van de gedragscode. Wanneer zij ervoor kiezen af te wijken zal uit het dossier van de betrokken consument in hun administratie moeten blijken waarom zij in dat individuele geval van de gedragscode zijn afgeweken (explain). Een reële individuele afweging van de hypotheekverstrekker in verband met bijzondere omstandigheden van het geval blijft zodoende mogelijk.

4. Bovengenoemde tweede en derde maatregel zullen vallen onder het «comply or explain» principe zodat maatwerk mogelijk is en blijft.

Discriminatie

De mogelijkheid een eigen woning te bezitten wordt in Nederland als een groot goed beschouwd. Aan het eigenwoningbezit zijn meerdere voordelen verbonden, onder andere ten aanzien van de zeggenschap en verantwoordelijkheid voor de woning en de betrokkenheid bij de buurt of

wijk. Dit is zeker in de stadswijken van belang. De beperking van de toegang tot de hypotheekmarkt op discriminatoire gronden is daarbij ongepast en ongewenst.

Naar aanleiding van de discussie over discriminatie bij de verstrekking van hypotheekleningen op grond van de postcode of de achternaam van een consument heeft het Contactorgaan Hypothecair Financiers in 2004 aangekondigd dat zij aan hun Gedragscode zullen toevoegen dat hypotheekverstrekkers elke aanvraag voor een hypotheek individueel beoordelen op basis van de kwaliteit van de debiteur (de financiële positie van de consument en diens antecedenten ten aanzien van fraude) en de kwaliteit van het onderpand. Aan deze toezegging is tot op heden nog geen gestalte gegeven. Ik vind het belangrijk om elke vorm van discriminatie bij het verstrekken van hypotheekleningen een halt toe te roepen en verwacht dan ook van de sector dat zij op korte termijn maatregelen neemt om elke vorm van discriminatie in het hypotheekverstrekkingproces uit te sluiten.

Het Contactorgaan Hypothecair Financiers heeft inmiddels bevestigd de benodigde maatregelen alsnog op korte termijn te zullen nemen.

Inwerkingtreding

De sector, vertegenwoordigd door het Contactorgaan Hypothecair Financiers, zal bovenstaande vier maatregelen ten aanzien van tophypotheekleningen en de maatregelen ter voorkoming van discriminatie vastleggen in haar gedragscode. Met het nemen van deze maatregelen neemt de sector haar maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het beperken van de financiële kwetsbaarheid van Nederlandse huishoudens. Volgend op de benodigde uitvoeringstermijn zullen de maatregelen ten aanzien van tophypotheekleningen na de zomer van 2006 in werking treden. De maatregelen ter voorkoming van discriminatie worden dit voorjaar van kracht. Mochten de door de hypotheekverstrekkers aangekondigde maatregelen niet het gewenste effect hebben, dan zullen wettelijk maatregelen worden overwogen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm