

Vergaderjaar 2004–2005

30 076

Interpellatie inzake misstanden bij executieveilingen

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2005

Op 13 april jl. heb ik in een interpellatiedebat (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2004–2005, nr. 72, blz. 4429–4433) met uw Kamer gesproken over de situatie met betrekking tot de executieveilingen en hypotheekfraude. Ik heb toegezegd u hierover nader te zullen informeren. In deze brief geef ik aan welke (gezamenlijke) aanpak ik voorsta en welke probleemanalyse daaraan ten grondslag ligt. Vooraf merk ik op dat hypotheekfraude en executieveilingen onderdeel kunnen zijn van de problematiek in achterstandswijken. De hiermee verband houdende problemen rondom het illegale of ongewenste gebruik van woningen worden met uw Kamer besproken bij gelegenheid van het AO over onrechtmatige bewoning en illegale verhuur op 16 juni a.s.

1. Een gezamenlijke aanpak

Het is mij duidelijk dat er zowel bij het verstrekken van hypothecaire geldleningen als bij executieveilingen sprake is van misstanden die maatregelen vereisen. Opvallend is dat misstanden zich met name lijken voor te doen in de grote steden, m.n. Den Haag en Rotterdam, waar mogelijk sprake is van georganiseerde vormen van criminaliteit. De gehele keten van betrokkenen bij geldleningen en handel in huizen vereist aandacht. Daarmee doel ik niet alleen op de handelaren zelf, hun strolieden, illegale verhuurders en gebruikers van woningen, maar ook op financiers, makelaars, taxateurs en notarissen. Alleen door een gezamenlijke aanpak kunnen misstanden worden bestreden.

En waaruit bestaan die misstanden dan? Te denken valt aan fraude bij het verkrijgen van geldleningen door het gebruik van vervalste papieren, het maken van prijsafspraken om de prijsvorming op executieveilingen te beïnvloeden en illegale verhuur. Er is inmiddels een aantal acties ondernomen, mede naar aanleiding van de vorig jaar door uw Kamer gestelde vragen. Zowel de financiers als de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) hebben zich ingespannen om binnen hun organisaties maatregelen te nemen die misstanden tegen gaan. Daarop ga ik in deze brief nader in. In aanvulling daarop neem ik samen met mijn ambtgenoten

waar nodig verdergaande maatregelen, al dan niet in samenhang met de aanpak van problemen in achterstandswijken. Dit houdt in dat waar mogelijk misstanden met gebruikmaking van bestaande wet- en regelgeving zullen worden aangepakt.

Maatregelen zullen waar nodig op diverse rechtsterreinen worden genomen, bijvoorbeeld op de terreinen van het bestuursrecht, strafrecht, civiel recht en tuchtrecht. Ik spreek de betrokken partijen erop aan hun bevoegdheden en juridische mogelijkheden waar nodig te benutten. Indien dat onvoldoende oplossing biedt zal ik aanvullende weten regelgeving overwegen, waarbij reeds gedane suggesties tot wetswijziging zorgvuldig worden gezien. Ook zal aandacht worden besteed aan de effecten van de reeds doorgevoerde wetswijziging ten aanzien van makelaars en taxateurs en de daarmee verband houdende certificering. Op beide onderwerpen, c.q. executieveilingen en hypotheekfraude, ga ik hierna dieper in.

1.1. Executieveilingen

Omtrent de aard en de omvang van het probleem rond de executieveilingen zal ik zoveel mogelijk feitelijke gegevens verzamelen. Dit geldt ook voor de betrokken spelers en hun onderlinge relaties. Gelet op de complexiteit van deze materie en de vele actoren die betrokken dienen te worden kies ik voor een projectmatige aanpak. Daarin zijn de volgende acties aan de orde:

- De opzet van de executieveilingen en met name de rol van de notaris daarin wordt kritisch gezien opdat eventuele maatregelen kunnen worden genomen waardoor misbruik wordt bemoeilijkt. Ik denk hierbij aan een aanpassing van de veilingvoorwaarden, maar ook aan mogelijkheden om op andere wijze te executeren dan via de veiling, bijvoorbeeld via het internet;
- Onderzocht wordt welke oplossingen nodig zijn voor de problemen rondom de toegankelijkheid, de staat en de eventuele bewoning van het te veilen pand;
- De NMa heeft inmiddels aangekondigd zich op eventuele kartelvorming bij executieveilingen te oriënteren;
- Bij personen en organisaties die aangeven kennis te dragen van misstanden dring ik erop aan hierover een klacht in te dienen bij de tuchtrechter dan wel hiervan aangifte te doen. Ik spreek de KNB en de tuchtcolleges erop aan om, met behoud van hun eigen verantwoordelijkheid, laakbaar gedrag adequaat te pareren.

1.2. Hypotheekfraude

Op het gebied van de aanpak van de hypotheekfraude heeft de Stichting Fraudebestrijding Hypotheken (SFH) inmiddels maatregelen genomen die hun vruchten lijken af te werpen (zie verder par. 2.2). Ik volg dit nauwkeurig. Ik spreek de KNB aan op haar rol ten aanzien van het notariaat. De direct betrokkenen, zoals het Contactorgaan Hypothecair Financiers (CHF), de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) en de KNB delen de zorgen over mogelijke misstanden en hebben hun medewerking toegezegd aan een gemeenschappelijk plan van aanpak met uitvoeringsmaatregelen om misbruik aan te pakken.

2. Wat er tot nu toe is gebeurd

Signalen uit de samenleving, zoals in het interpellatiedebat verwoord, waren voor mij aanleiding in overleg te treden met verscheidene partijen om zo een helder en op feiten gefundeerd beeld te verkrijgen van de situatie.

Er is sprake van een tamelijk complexe situatie waarin verschillende partijen een rol spelen.

Inmiddels is overleg gevoerd met de KNB, de SFH, het CHF, de WEW, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en individuele notarissen. Met mijn ambtgenoten van Financiën, Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vindt ter voorbereiding van een gezamenlijke aanpak eveneens nauw overleg plaats.

Voorts zal nog overleg worden gevoerd met in ieder geval Vereniging Eigen Huis, de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM), Vereniging van Vastgoedtaxateurs, de Vereniging Bemiddeling Onroerend Goed (VBO) en het Kadaster.

Een en ander leidt mij tot de hieronder weergegeven schets en analyse van de problematiek.

Verscheidene actoren spelen een rol bij executieveilingen en hypotheekfraude. Samen met ondermeer de taxateur, eigenaar/geldlener en de kopers/geïnteresseerden op een veiling spelen de notaris en de verstrekkers van hypothecaire geldleningen een belangrijke rol bij zowel het afsluiten van hypotheeken als bij executieveilingen. Hoewel er in een aantal gevallen zeker een relatie bestaat tussen hypotheekfraude en executieveilingen, zijn deze onderwerpen naar hun aard verschillend. In verband hiermee behandel ik deze onderwerpen separaat.

2.1. Executieveiling

Wanneer een huiseigenaar zijn financiële verplichtingen in verband met een hypothecaire geldlening niet meer nakomt begint een traject waarin de financier tracht in overleg een oplossing te vinden. Het is ongebruikelijk dat een financier, die met betalingsachterstanden wordt geconfronteerd op stel en sprong tot gedwongen verkoop van de verhypotheceerde woning overgaat. Pas wanneer elk zicht op een andere (redelijke) oplossing ontbreekt wordt het instrument van executieveiling ingezet. De veiling biedt op dat moment een uitkomst. In het merendeel van de gevallen kan een executieveiling echter worden voorkomen. Overigens bestaat ook de mogelijkheid om, voorafgaand aan de executieveiling, alsnog het pand onderhands te verkopen. Hiervoor geldt een speciaal traject.

Uit informatie van het Kadaster is gebleken dat het aantal executieveilingen sinds 2002 is toegenomen: in 2002 werden 695 woningen gedwongen verkocht; in 2003 waren dat er 967 en in 2004 ca. 1500. Om deze cijfers in een perspectief te plaatsen merk ik op dat in 2004 ca. 430.000 leveringsakten zijn gepasseerd.

Een executieverkoop levert gemiddeld 70–80% van de vrije verkoopwaarde op. Biedingen op een veiling zijn onvoorwaardelijk en bedenktijd of inspecties achteraf die tot herziening kunnen leiden zijn niet mogelijk. Dikwijls valt niet vooraf met zekerheid te zeggen of de woning is verhuurd. Bovendien loopt de koper het risico dat de al dan niet legale gebruiker van de woning na de gunning en vóór de ontruiming onderdelen uit de woning verwijdert of moedwillig vernielingen aanricht. Ook komt het vaak voor dat bezichtiging voorafgaand aan de veiling onmogelijk wordt gemaakt. Samenvattend kan gesteld worden dat de toegankeelijkheid, de staat en eventuele bewoning van de te veilen woning factoren zijn die de waarde, en dus de verkoopprijs van de woning beïnvloeden. Een particulier kan en wil deze risico's doorgaans niet lopen en vertoont zich daarom nauwelijks op een executieveiling. Het is dan ook niet onbegrijpelijk dat executieveilingen vooral worden bezocht door onroerend-goedhandelaren.

De invloed van deze handelaren op het verloop van de veiling verschilt per stad en regio. Volgens mijn informatie kenmerkt een aantal veilingen,

met name in de steden Den Haag en Rotterdam, zich door een gesloten cultuur waarbij, ondanks het feit dat dit niet eenvoudig aantoonbaar is, regelmatig sprake lijkt te zijn van samenspanning door onroerendgoedhandelaren, die soms zelfs andere kopers intimideren.

De taak van de notaris bij executieveilingen is in de wet vastgelegd. De executorialie verkoop vindt plaats ten overstaan van een bevoegde notaris, die het tijdstip en de plaats van de veiling alsmede de veilingvoorwaarden vaststelt en die vervolgens verantwoordelijk is voor de juiste verdeling van de opbrengst. Volgens jurisprudentie heeft de notaris tot taak een zo hoog mogelijke opbrengst op de veiling te genereren. Ik heb signalen ontvangen dat de notaris de hem door de wetgever toebedeelde rol van onafhankelijke, boven de partijen staande, openbaar ambtenaar in een aantal gevallen niet waar maakt of niet waar kan maken. Ik kan dat thans niet bevestigen, maar ben doende die signalen nader te onderzoeken.

In vervolg op de in februari 2004 door de leden Vendrik en Vos gestelde kamervragen en de door het lid Holdijk van de Eerste Kamer in april 2004 gestelde vragen is met name door de KNB in overleg met de financiers een aantal maatregelen getroffen. Om binnen genoemde aandachtsgebieden tot verbeteringen te komen en daarmee de werking en het verloop van executieveilingen te verbeteren, heeft de KNB ondermeer de z.g. «golden rules» opgesteld met praktische handvatten om een veiling optimaal te laten verlopen. De aanbevelingen hebben zowel betrekking op publiciteit en concentratie van veilingen om een zo groot mogelijk aantal gegadigden te krijgen (bijvoorbeeld door het gebruik van landelijke websites en het organiseren van regionale veilingen), als op de wijze waarop de veiling geschiedt. De KNB heeft met een aantal partijen overleg gevoerd. Zij heeft voorstellen gedaan om te komen tot de door haar gewenste verbetering van de veilingvoorwaarden en wet- en regelgeving ten aanzien van onder meer onderhandse executieverkoop. Deze worden beoordeeld.

De hypothecaire geldverstrekkers hebben actie ondernomen door op executieveilingen steeds vaker mee te bieden, als gevolg waarvan in toenemende mate hogere veilingopbrengsten worden gegenereerd.

Tenslotte heb ik u op 9 november 2004 bij brief (Kamerstukken II, 2004–2005, 23 706 nr. 59) geïnformeerd over mijn voornemen om het toezicht op de kwaliteit en integriteit bij het notariaat te intensiveren. Op dit moment ben ik in overleg met de KNB, de Kamers van Toezicht en het BFT over de vraag op welke wijze de in de brief genoemde voorstellen zullen worden geïmplementeerd.

2.2. Hypotheekfraude

Bij hypotheekfraude probeert een persoon een hoog geldbedrag onder hypothecaire voorwaarden te krijgen door bijvoorbeeld persoonsgegevens, het salarisstrookje en/of het taxatierapport te vervalsen, maar ook door afwijkend gebruik van de woning te verzwijgen. Dit is geen nieuw fenomeen. Zorgwekkend is de toename van fraude in georganiseerd verband, waarbij diverse personen samenwerken bij het verkrijgen van frauduleuze hypothecaire financieringen. Dit is met name verontrustend als hierbij personen zijn betrokken die voor hypothecaire financiers een vertrouwensrol spelen, zoals de tussenpersoon, de taxateur en de notaris. In 2004 zijn ca 570.000 hypotheekakten gepasseerd en is in ca 1500 gevallen (een poging tot) fraude vastgesteld.

Een hypothecair krediet berust op twee pijlers: de kredietwaardigheid van de aanvrager en (de waarde/het gebruik van) het onderpand. Als de inkomensgegevens niet op waarheid berusten, loopt de financier het

risico een lening te verstrekken die de klant niet kan aflossen. Wanneer vervolgens het onderpand moet worden verkocht, lijdt de financier – en/of de WEW in geval van een verstrekte Nationale Hypotheek Garantie – mogelijk schade. Als de taxatiewaarde van het onderpand niet klopt, is de kans daarop veel groter. De verstrekte lening is immers gebaseerd op de taxatiewaarde en de kans is groot dat de opbrengst van de verkoop niet voldoende is om de verstrekte lening te dekken. Naast de financiële schade tasten fraudepraktijken het imago van de bedrijfstak aan. Bij georganiseerde fraude kloppen vaak zowel de loonbescheiden als de taxatiewaarden niet. Ook worden strolieden (ook wel «katvangers» genoemd) gebruikt die de panden op naam krijgen. Zij hebben veelal geen of weinig inkomsten, waardoor regres onmogelijk is en de financier met de schuld blijft zitten. Fraude begint veelal in het «voortraject», waarin de geldverstrekker een overeenkomst sluit met de geldlener. De notaris krijgt vervolgens het verzoek een akte op te stellen en te passeren. Hoewel hij de salaris- en taxatiegegevens vaak niet onder ogen krijgt, wordt hij wel geacht een legitieme en foutloze akte te passeren. Hij zal zich er dus steeds in nauw overleg met de contractspartijen van moeten vergewissen of de hem voorgelegde informatie klopt.

Met name het georganiseerde verband, de betrokkenheid van de professionele marktpartijen en de complexiteit van de problematiek waren eind jaren 90 voor de financiers aanleiding om de samenwerking bij de fraudebestrijding te intensiveren en structureren. In 1998 is daarom door het CHF het hypothecair fraudeloket opgericht dat sinds 2000 onder de SFH valt. Bij de SFH zijn vrijwel alle hypothecair financiers aangesloten. Het fraudeloket vervult een coördinerende en bemiddelende rol bij de gezamenlijke bestrijding van hypotheekfraude.

Bij de bestrijding van hypotheekfraude worden zowel repressieve als preventieve maatregelen genomen. Repressieve maatregelen zijn onder meer: aangifte doen bij de politie of FIOD/ECD, de lening opeisen, regres plegen, opzeggen van de relatie met de intermediair en klachten indienen bij de brancheorganisaties. Het fraudeloket van de SFH speelt hierbij een belangrijke rol. Fraudezaken waarbij meer financiers zijn betrokken, worden door het loket gecoördineerd. Dit heeft tot gevolg gehad dat de afgelopen jaren door de politie meer aangiften in behandeling zijn genomen. Daarbij merk ik op dat, ondanks oproepen van de KNB daartoe, dit volgens mijn informatie tot nu toe niet of nauwelijks tot klachten tegen notarissen heeft geleid. De SFH heeft aangegeven momenteel klachten voor te bereiden, ook tegen taxateurs. De belangrijkste preventieve maatregel is bewuste, goede controle van de ingeleverde stukken. Het fraudeloket brengt hierover advies uit aan de deelnemers. Bij deze controle kunnen diverse systemen worden geraadpleegd, zoals BKR (lopende kredieten), het Nationaal Documentensysteem (NDS) bij KLPD en EVR (interbancair fraudesysteem).

Aangezien in Nederland hypothecaire geldleningen worden verstrekt door financiers, verzekeraars, pensioen- en bouwfondsen en overige hypothecair financiers is een brancheoverschrijdend waarschuwingssysteem geïntroduceerd, het SFH-systeem dat sinds 1 januari 2005 operationeel is. Dit systeem vervangt de papieren waarschuwingen die de financiers voor die tijd aan elkaar stuurden. Het systeem is een aanvulling op alle andere maatregelen die de financiers hebben getroffen. Uiteindelijk zijn het de medewerkers die het fraudebeleid gestalte moeten geven. Het verhogen van het fraudebewustzijn onder de medewerkers is dan ook het belangrijkste middel om fraude te voorkomen.

De KNB heeft haar leden geadviseerd in het eindtraject van de hypotheekverstrekking bij hun ambtelijke werkzaamheden nauwkeurig na te gaan of

sprake is van bijzonderheden, zoals fraude. Indien daarvan sprake is dient de notaris bij partijen nadere informatie te vragen en bij een niet afdoende verklaring passende actie te ondernemen. Al naar gelang de zaak kan worden gedacht aan bijvoorbeeld dienstweigering en/of melding in het kader van de Wet MOT. Betrokkenen zien het belang van goede samenwerking in om mogelijke fraude op het gebied van hypotheekzaken zoveel mogelijk te voorkomen. Goede communicatie tussen de notaris en de hypothecaire geldverstrekkers is daarbij essentieel. De KNB heeft aangekondigd klachtwaardig handelen van notarissen aanhangig te zullen maken bij de tuchtrechter, zodat passend kan worden ingegrepen.

3. Tenslotte

Uit het vorenstaande moge blijken dat door diverse partijen reeds de nodige actie is ondernomen, maar dat dat niet altijd voldoende is om de geconstateerde misstanden uit te bannen. In de komende maanden zal ik, samen met mijn collega's van VROM, Financiën en Economische Zaken, een en ander nader uitwerken en ik zal u nog dit jaar aangeven welke aanvullende maatregelen zullen worden getroffen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner