

Openbare versie

Ministerie van Financiën
Postbus 20201
2500EE 'S-GRAVENHAGE

Datum 23 mei 2020
Ons kenmerk 20052375
Pagina 1 van 6
Betreft Consultatiereactie AFM
Wijzigingsregeling hypothecair krediet
juli 2020

Geachte heer Hoekstra,

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft met belangstelling kennis genomen van de consultatie van de Wijzigingsregeling hypothecair krediet juli 2020¹. Zij maakt graag van de mogelijkheid gebruik om daarover enkele opmerkingen te maken. De geconsulteerde wijzigingen strekken ter ondersteuning van de werking van het Warmtefonds. De AFM beoordeelt deze wijzigingen daarom binnen de bredere context van de beoogde doelstellingen en werking van het Warmtefonds, zoals uiteengezet door de minister van BZK in de Kamerbrief van 13 mei jl.²

AFM-visie op de verduurzaming van de woningvoorraad

De AFM ziet dat de verduurzaming van de koopwoningvoorraad de samenleving voor een ingewikkeld vraagstuk stelt. Verduurzaming, ook van Nederlandse woningvoorraad, is een streven dat de AFM ondersteunt. Ook vanuit het perspectief van brede maatschappelijke welvaart én het belang van individuele woningeigenaren is deze beweging gewenst. Eveneens is duidelijk dat de kosten die daarmee gepaard gaan zeer aanzienlijk zijn. De politieke vraag die hieruit voortvloeit is hoe de kosten, risico's en opbrengsten verdeeld worden tussen overheid, markt en huishoudens. De AFM is geen partij bij het Klimaatakkoord. Wel wordt zij als toezichthouder door overheid en markt regelmatig geconsulteerd over de vormgeving van hypothecair en consumptief krediet en de normen daaromtrent.

Het perspectief van de AFM is dat het financieel welzijn van huishoudens structureel in evenwicht moet zijn. Enerzijds moeten woningeigenaren mee kunnen komen met de energietransitie op de woningmarkt om 'achterblijven' te voorkomen. Anderzijds moeten zij een schuldniveau hebben dat verantwoord is en ruimte biedt om andere toekomstige financiële uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Financiële weerbaarheid is bijvoorbeeld belangrijk voor consumenten met een aflossingsvrije hypotheek, maar ook

¹ <https://www.internetconsultatie.nl/uitzonderingltv>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/13/kamerbrief-over-warmtefonds>

Datum 23 mei 2020
Ons kenmerk 20052375
Pagina 2 van 6

voor huishoudens die een (tijdelijke) inkomensterugval moeten opvangen. Daarom moeten financiële instrumenten ook zijn toegesneden op de draagdracht van burgers.

Nederlandse huishoudens hebben hoge private schulden in internationaal perspectief. De normen die in Nederland gesteld worden aan de maximaal toegestane hoogte van de hypotheek ten op zichte van de waarde van de woning zijn relatief ruim. Volgens verschillende internationale financiële instellingen zijn deze té ruim, ook na maximering van de *loan-to-value* (LTV)-ratio op 100% sinds 2018. Het verhogen van LTV-ratio's van huishoudens ligt dan ook niet in de rede.

De AFM ziet spanning tussen de doelstelling van voortvarende verduurzaming van de woningmarkt enerzijds en het beleidsdoel van verantwoorde kredietverlening anderzijds. Het verhogen van het 'gemak' waarmee een krediet kan worden afgesloten of het slechten van de 'barrières' om een schuld aan te gaan van een hoogte die voor ieder ander doeleind in wet- en regelgeving is uitgesloten, verhouden zich immers niet eenvoudig tot het verlagen van schuldniveaus en het verkleinen van risico's voor consumenten.

Binnen dit spanningsveld is de inzet van de AFM om bij te dragen aan beleid dat voorkomt dat door te ruime of risicovolle leenmogelijkheden voor verduurzaming toekomstige financiële problemen ontstaan. Voor de AFM zijn drie uitgangspunten leidend.

1. Beleidskeuzes dragen bij aan een afname van absolute schuldniveaus van huishoudens – behorend tot de hoogste in Europa –, niet aan een stijging. Stapeling van schulden vergroot de kwetsbaarheid van huishoudens. Daarom spant de AFM zich, samen met u, in om hoge schuldniveaus op hypothecair- en consumptief krediet naar beneden te brengen en daarmee de financiële weerbaarheid van huishoudens te vergroten. Het oprekken van de leennormen, waardoor de schulden van huishoudens toenemen, ziet de AFM nadrukkelijk als onwenselijk. Dat geldt in het bijzonder voor consumenten die reeds financieel kwetsbaar zijn.
2. Beleidskeuzes bewaken een verantwoorde relatie tussen de leencapaciteit en het inkomen (betaalbaarheid). De wettelijk verankerde leennormen voor hypothecaire krediet en de door de sector gehanteerde leennormen voor consumptief krediet borgen dat consumenten die maximaal lenen, slechts nog de minimaal noodzakelijk geachte uitgaven kunnen doen. Binnen deze normen beschikken bepaalde groepen reeds over minimale buffers om financiële tegenslagen op te vangen. Het verder oprekken van de leennormen, is naar het oordeel van de AFM, ook vanuit dit perspectief daarom niet verantwoord en niet gewenst.
3. Wanneer additionele leenruimte voor verduurzaming van belang wordt geacht, schept dit een bijzondere verplichting om te voorkomen dat consumenten door betalingsrisico's of restschuldrisico's in de problemen komen. Oplossingsrichtingen ziet de AFM daarom in het vastleggen van zeer solide waarborgen. Betalingsrisico's dienen beperkt te worden wanneer de verwachte besparing op de energierekening wordt meegewogen bij het creëren van (additionele) leenmogelijkheden. Het is voor de AFM belangrijk dat geschatte energiebesparingen niet gebaseerd zijn op mogelijke toekomstige ontwikkelingen van de energieprijzen en dat er solide waarborgen zijn

Datum 23 mei 2020
Ons kenmerk 20052375
Pagina 3 van 6

om te voorkomen dat huishoudens in de financiële problemen komen wanneer de besparing uiteindelijk onvoldoende blijkt te zijn om de maandelijkse lasten van het extra krediet te dragen. Om restschuldrisico's voor huishoudens te voorkomen is een passend regime voor bijzonder beheer en schuldkwijtschelding aangewezen.

Appreciatie van de geconsulteerde wijzigingen

In de kern draagt additionele kredietverlening boven de geldende LTV-norm naar het oordeel van de AFM niet bij aan het versterken van de financiële weerbaarheid van huishoudens. De hierboven benoemde uitgangspunten roepen tevens ten principale de vraag op of een kredietconstructie voor woningeigenaren die op basis van hun inkomen onvoldoende kredietruimte hebben het meest geëigende financieringsinstrument is. De AFM constateert dat het kabinet voornemens is bij de vormgeving van de voorwaarden van het Warmtefonds te voorzien in bepalingen die betalingsrisico's (door terugbetaling naar draagkracht) en restschuldrisico's (door een restschuldregeling) moeten beperken. Om daaraan een bijdrage te leveren gaat de AFM hieronder nader in op enkele aspecten van de voorgestelde wijzigingen.

Opmerkingen ten aanzien het gekozen instrument

In recente Kamerbrieven³ beschrijft het kabinet hoe zij invulling wil geven aan de afspraken uit het Klimaatakkoord voor wat betreft de verduurzaming van de Nederlandse koopwoningvoorraad. Het kabinet spreekt het voornemen uit dat ieder huishouden mee moet kunnen doen aan de energietransitie. Om dat te kunnen bereiken streeft zij er naar dat financiering voor de verduurzaming van de eigen woning zowel "aantrekkelijk", "toegankelijk", als "verantwoord" is. In de regel zijn woningeigenaren, voor zover zij daarvoor geen eigen middelen kunnen of willen inzetten, aangewezen op het aangaan van een kredietovereenkomst voor de verduurzaming van de eigen woning. Voor sommige huishoudens zal de investeringsbehoefte groter zijn dan het bedrag dat zij op basis van hun inkomen verantwoord kunnen lenen.

Als onderdeel van het vergroten van de toegankelijkheid richt het kabinet een Warmtefonds op, dat kredieten gaat verstrekken aan woningeigenaren die volgens de geldende leennormen geen (aanvullende) kredietlasten kunnen dragen omdat hun inkomen ontoereikend is. Zij heeft ervoor gekozen om dit te doen in de vorm van een (hypothecair) krediet. Daarbij beoogt het kabinet het fonds zodanig vorm te geven dat verstrekking verantwoord is en overkreditering voorkomen wordt. Met de keuze voor een krediet als financieringsvorm dient in principe te worden voldaan aan de geldende (wettelijke) normen voor kredietverlening aan consumenten. Hieronder zijn begrepen een krediettoets (waarmee een maximale verhouding tussen hypotheeklast en inkomen is bepaald (de zogenoemde *loan to income* (LTI)-ratio),

³ Brief van de minister BZK van 17 december 2019 (Kamerstukken II, 2019–2020, 32 847, nr. 585) en brief van de minister van BZK 13 mei 2020 inzake het Warmtefonds (nog niet gepubliceerd als Kamerstuk).

Datum	23 mei 2020
Ons kenmerk	20052375
Pagina	4 van 6

alsmede naleving van de regelgeving over de verhouding van de (hypothecaire) schuld ten opzichte van de waarde van de woning (LTV-ratio).

De beleidskeuze voor een kredietconstructie voor huishoudens die dat op basis van hun inkomen niet kunnen dragen en waardoor hun eigenwoningschuld toeneemt boven de geldende normen ligt voor de AFM niet voor de hand. Zonder flankerende ingrepen zou immers volgen dat sprake is van overkreditering op basis van de LTI en dat tevens mogelijk de maximale LTV-ratio voor nieuwe hypothecaire kredieten van 100% overschreden wordt. Uit de brief van de minister van BZK van 13 mei jl. maakt de AFM op dat het kabinet zich hiervan bewust is en dat zij dit op twee manieren wil ondervangen. Ten eerste is zij voornemens enkele onderdelen van de regelgeving niet van toepassing te verklaren (door middel van de onderhavige Wijzigingsregeling hypothecair krediet juli 2020). Ten tweede heeft zij bij de vormgeving van het Warmtefonds waarborgen voorzien (zoals terugbetaling naar draagkracht, niet-rentedragend maatwerkkrediet) die moeten borgen dat woningeigenaren door het krediet niet in de financiële problemen komen. Om een bijdrage te leveren aan het verder versterken van deze waarborgen, doet de AFM hieronder enkele aanbevelingen.

Artikelsgewijs

De geconsulteerde wijzigingsregeling is specifiek gericht op twee situaties. Ten eerste de omstandigheid waarbij een woningeigenaar te maken krijgt met een zogeheten wijkgerichte aanpak. Onder regie van de gemeente waar deze woonachtig is worden woningen in een wijk collectief aardgasvrij gemaakt of daar op voorbereid. Ten tweede in situaties waar een koopwoning onderdeel is van een aaneengesloten rij woningen of een appartementencomplex met veel corporatiewoningen ('gespikkeld bezit') en de woningcorporatie de huurwoningen wil gaan verduurzamen. In beide situaties zal de woningeigenaar mogelijk weinig (vrije) keuze hebben anders dan om investeringen te doen in de verduurzaming van de woning. In beide gevallen zal het waarschijnlijk gaan om verduurzamingsmaatregelen die hoge investeringen vereisen.

Vermijden samenloop uitzonderingsbepalingen (LTV)

In de eerste plaats acht de AFM het raadzaam dat in de Wijzigingsregeling verduidelijkt wordt hoe de nieuw in te voegen onderdelen van artikel 5, vierde lid, zich verhouden tot artikel 5, derde lid. Vermeden dient te worden dat een huishouden dat reeds gebruikt heeft gemaakt van de uitzonderingsgrond in het derde lid om tot 106% van de woningwaarde te lenen, door een aanvullend krediet van maximaal € 25.000 een disproportioneel hoge schuld ten opzichte van de waarde van de woning bereikt en daarmee aan financiële weerbaarheid inboet.

Voorkomen restschuldrisico

De AFM doet de aanbeveling om de toelichting bij het Wijzigingsbesluit aan te passen conform de brief van de minister van BZK van 13 mei jl., door op te nemen dat een eventuele restschuld (ter hoogte van de

Datum	23 mei 2020
Ons kenmerk	20052375
Pagina	5 van 6

uitstaande maatwerklening) bij tussentijdse verkoop of aan het einde van de looptijd onvoorwaardelijk wordt kwijtgescholden. Wanneer op basis van het inkomen tussentijds geen aflossingen zijn gedaan, resteert immers een schuld bij het Warmtefonds.

Het risico op een restschuld lijkt in het geval van het aardgasvrij maken woningen of in situaties van gespikkeld bezit hoger, daar de woningeigenaar een investering zal moeten doen die zich economisch gezien mogelijk niet terugverdient. Bepaalde verduurzamingsinvesteringen kunnen immers (vooral nog) een negatief rendement hebben. Zo zijn de kosten voor het aardgasvrij maken van een bestaande woning dusdanig hoog, dat het momenteel niet voorzienbaar is dat de maandlasten van een krediet voor dit doel lager liggen dan de besparing op de energierekening die dit oplevert. In het geval van gespikkeld bezit kan een woningcorporatie investeringsbeslissingen nemen op andere gronden dan (alleen) rendement, zoals duurzaamheidsdoelen. In beide gevallen kan dit ertoe leiden dat de nettolasten van een huishouden met een maatwerklening stijgen in plaats van dalen. De draagkracht om de maatwerklening terug te betalen kan hierdoor negatief beïnvloed worden, waardoor de restschuld kan oplopen.

Artikel I en de toelichting daarop refereren aan een restschuldggarantie voor woningeigenaren die gebruik maken van een maatwerklening van het Warmtefonds. Deze is echter nog niet verder uitgewerkt. In de brief van de minister van BZK is reeds opgenomen dat *[w]anneer de woningeigenaar gedurende de looptijd van de financiering zijn woning verkoopt, [dan] wordt de uitstaande schuld aan het Warmtefonds, na de betaling van hypotheekverstrekkers die voorgaan, voor zover mogelijk voldaan uit de opbrengst van de woningverkoop. Wanneer dit niet mogelijk blijkt, wordt de restschuld kwijtgescholden. Op deze manier blijft een woningeigenaar niet met een restschuld aan het Warmtefonds zitten.* Gelet op de bovengenoemde kwetsbaarheden van woningeigenaren met een maatwerklening en de mogelijk beperkte keuzevrijheid in de investeringsbeslissing, acht de AFM het van belang dat geen nieuwe financiële risico's ontstaan voor huishoudens als gevolg van eventuele aanvullende voorwaarden voor kwijtschelding.

Teneinde te voorkomen dat een onnodig hoge schuld ontstaat aan het einde van de looptijd, doet de AFM de suggestie om te voorzien in voldoende hertoetsmomenten van het inkomen van de leningnemer gedurende de looptijd. Hierdoor houdt de verstrekker van het krediet een goed beeld van de aflossingsruimte, waardoor zo veel mogelijk voorkomen kan worden dat klanten na einddatum van de maatwerklening nog een lange periode moeten terugbetalen. Daarbij acht de AFM ook de operationele capaciteit van de uitvoeringsorganisatie achter het Warmtefonds, thans het Nationaal Energiebespaarfonds (NEF), van belang. Deze dient in staat te zijn om effectief zicht te houden op de passendheid van het krediet bij de inkomenssituatie van haar klanten en om haar achterstandsbeheer zodanig in te richten dat dit volledig in lijn is met de belangen van kwetsbare huishoudens.

Overig

Ten slotte doet de AFM de suggestie om een formulering in de toelichting aan te passen, zodat de suggestie vermeden wordt dat de LTV-limiet nadelig is voor consumenten. In de toelichting bij Artikel I is thans de

Datum 23 mei 2020
Ons kenmerk 20052375
Pagina 6 van 6

zinsnede opgenomen dat “de maximale LTV voor deze groep consumenten een probleem [kan] vormen”. Zowel de nationale als de Europese wetgever stellen immers regels aan de LTV teneinde consumenten te beschermen tegen het risico dat de hoogte van de (rest)schuld groter wordt dan de waarde van de woning.

Hoogachtend,

Autoriteit Financiële Markten