

32 847 Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 1349 Brief van de minister van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2025

De meeste huishoudens zijn voor de aankoop van een woning afhankelijk van hypothecair krediet. De hypothecaire leennormen voorkomen dat huishoudens bij het aangaan van een hypotheek onverantwoorde financiële risico's nemen. Sinds 2013 zijn de leennormen wettelijk verankerd in de Regeling hypothecair krediet. Omdat de leennormen sindsdien niet zijn geëvalueerd, heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vorig jaar in reactie op de 'Beleidsdoorlichting artikel 3 Woningmarkt 2015-2021' toegezegd om de doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de leennormen onafhankelijk te laten evalueren.¹ SEO Economisch Onderzoek heeft deze evaluatie uitgevoerd. Met deze brief informeer ik u, mede namens de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), over de resultaten van deze evaluatie. De resultaten zijn opgenomen in bijgevoegd rapport: 'Leennormen op de woningmarkt'. In deze brief licht ik toe hoe ik samen met de minister van VRO opvolging ga geven aan de aanbevelingen van SEO en ga ik in op de moties Flach c.s.² en Flach c.s.³.

De leennormen maximeren het bedrag dat huishoudens op basis van hun inkomen (*Loan-to-Income*, LTI-norm) en de waarde van de woning (*Loan-to-Value*, LTV-limiet) kunnen lenen. SEO concludeert dat de LTI-norm doeltreffend is in het waarborgen van verantwoorde kredietverstrekking en bijdraagt aan financiële stabiliteit. De LTV-limiet is hierin niet volledig doeltreffend vanwege tekortkomingen bij woningtaxaties. De leennormen zijn volgens SEO eveneens doelmatig. De leennormen beperken de toegang van huishoudens tot een koopwoning, maar de normen zijn goed afgestemd op de betaalcapaciteit van huishoudens. Tot slot stelt SEO vast dat de leennormen voldoende begrijpelijk zijn voor consumenten en redelijk goed uitvoerbaar zijn voor kredietaanbieders en financieel adviseurs. Uit de evaluatie van

¹ Kamerstuk 32 985, nr. 64.

² Kamerstuk 32 847, nr. 1172.

³ Kamerstuk 32 847, nr. 1227.

SEO volgen zes aanbevelingen. Ik ben tevreden met de positieve uitkomsten van deze evaluatie.

Aanleiding en achtergrond

Na de financiële en economische crisis die startte in 2008 zijn diverse maatregelen genomen om overmatige hypotheekschulden in Nederland te beperken. Het wettelijk verankeren en stapsgewijs afbouwen van de LTV-limiet van 106 tot 100 procent was daarbij een belangrijke stap. Het primaire doel van de leennormen is het waarborgen van verantwoorde kredietverstrekking. Verantwoorde kredietverstrekking betekent het voorkomen van overkreditering bij consumenten. Overkreditering kan leiden tot betalingsachterstanden en uiteindelijk tot wanbetaling. Daarnaast beogen de leennormen bij te dragen aan financiële stabiliteit, wat ook een belangrijk motief was voor de introductie van de LTV-limiet. De leennormen beperken immers het kredietrisico van de hypotheekportefeuille van kredietaanbieders. Tot slot wordt bij de bepaling van de leennormen rekening gehouden met de toegankelijkheid tot een koopwoning. Door de betaalbaarheid van hypotheeklasten als uitgangspunt te nemen voor het vaststellen van de leennormen wordt ook geborgd dat de toegang tot de koopwoningmarkt niet onnodig wordt beperkt.

Het Nibud adviseert het kabinet jaarlijks bij het vaststellen van de LTI-norm. Voor dit advies kijkt het Nibud hoe hoog de hypotheeklasten kunnen zijn, zonder dat huishoudens financieel in de knel komen. Huishoudens moeten voldoende ruimte in het maandelijks budget overhouden voor andere essentiële uitgaven, zoals voeding, energie en kleding. Naast de jaarlijkse herijking van de LTI-norm zijn de regels sinds de wettelijke verankering van de normen op enkele fronten aangepast. Zo is het tweede inkomen bij de aanvraag van een hypotheek stapsgewijs bijvoorbeeld steeds zwaarder gaan meetellen, is een extra buffer aan de normen toegevoegd en worden de normen gemiddeld over vier jaar.

SEO is gevraagd om de doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de leennormen tussen 2013 en 2024 te evalueren. In dat kader heeft SEO onderzoek gedaan naar de drie relevante factoren bij het vaststellen van de leennormen: verantwoorde kredietverstrekking, financiële stabiliteit en toegang tot een koopwoning. Daarnaast is SEO gevraagd om de

ontwikkeling van de leennormen in beeld te brengen en de governance omtrent het vaststellen van de leennormen onder de loep te nemen.

Resultaten van het onderzoek

Ontwikkeling van de leennormen

Volgens SEO heeft het beleid bijgedragen aan een stabiele en voorspelbare ontwikkeling van de leennormen. In de periode 2013-2023 is de maximale hypotheek volgens de LTI-norm trendmatig gestegen. Deze stijging is hoofdzakelijk het gevolg van de autonome inkomensontwikkeling (inkomens zijn gestegen) en de renteontwikkeling (rentes zijn gedaald). Het effect van beleid op de verandering van de LTI-norm is relatief beperkt en licht verkrappend geweest.

Verantwoorde kredietverstrekking

De LTI-norm is volgens SEO doeltreffend in het bevorderen van verantwoorde kredietverstrekking. De LTI-norm waarborgt betaalbare maandlasten voor diverse soorten huishoudsamenstellingen, ook in het geval van een beperkte daling van het inkomen of stijging van de uitgaven. Huishoudens kunnen kleine schokken goed opvangen, maar zijn niet goed in staat om grote schokken op te vangen. Uit de analyses van SEO blijkt echter dat de kans op een grote schok zeer klein en niet goed te voorspellen is, omdat een dergelijke schok vaak samenhangt met levensgebeurtenissen zoals het verliezen van je baan. Wel constateert SEO dat de LTI-norm consumenten niet altijd beschermt vanwege de mogelijkheid tot ontwijkingsgedrag, in het bijzonder bij studieleningen. Dit brengt het risico op overkreditering met zich mee.

De LTV-limiet is deels doeltreffend in het bevorderen van verantwoorde kredietverstrekking. De stapsgewijze afbouw van de LTV-limiet heeft bijgedragen aan het beperken van het risico op betalingsachterstanden, wanbetalingen en restschulden. De LTV-limiet beschermt huishoudens echter onvoldoende wanneer zij een woning kopen waarvoor ze boven de marktwaarde bieden. Een taxatie behoort in deze situaties huishoudens te begrenzen in hun leenruimte, maar het is voor hen nog te makkelijk om een taxatiewaarde te laten vaststellen die gelijk is aan of hoger dan de

koopsom. De voornaamste oorzaak hiervoor is dat taxateurs druk ondervinden om zo te taxeren dat de koop door kan gaan.

Financiële stabiliteit

De leennormen dragen volgens SEO bij aan het bevorderen van financiële stabiliteit door het bevorderen van verantwoorde kredietverstrekking. Het beperken van het risico op wanbetaling op huishoudniveau beperkt ook de risico's op stelselniveau. Ondanks verantwoorde kredietverstrekking op huishoudniveau kunnen risico's op stelselniveau plaatsvinden. Zo kunnen huishoudens door het beperken van consumptie zorgen voor een negatief macro-economisch effect dat een crisis versterkt, ook wanneer ze wel aan hun hypotheekbetalingen voldoen.

Toegang tot een koopwoning

SEO concludeert dat de leennormen de toegankelijkheid van de koopwoningmarkt kunnen beperken, bijvoorbeeld doordat ze spaargeld moeten opbouwen voordat ze een huis kunnen kopen. SEO heeft ook een analyse gemaakt van het effect van wijzing van de leennormen bij tweeverdieners op de toegankelijkheid. Vanaf 2023 wordt het tweede inkomen volledig meegenomen bij de bepaling van de maximale hypotheek.⁴ Hierdoor kunnen tweeverdieners met twee inkomens van bijvoorbeeld € 35.000 nu net zo veel lenen als een huishouden met één inkomen van € 70.000. Uit analyses van SEO blijkt dat de stapsgewijze verruiming van de LTI-norm voor tweeverdieners ten opzichte van eenverdieners de kans om een huis te kopen voor hen heeft vergroot. Tweeverdieners kregen in de periode 2015-2021 ongeveer 22.000 euro extra leenruimte, waardoor de kans dat tweeverdieners een woning konden kopen met 6 procentpunten toenam ten opzichte van eenverdieners. Tevens blijkt uit de analyse dat de extra leenruimte voor tweeverdieners zich heeft vertaald in het kopen van grotere en duurdere woningen. Daaruit concludeert SEO dat de leennormen de toegankelijkheid van de koopwoningmarkt beperken. Deze resultaten zijn volgens SEO consistent met eerdere bevindingen in de literatuur. SEO maakt hierbij de kanttekening dat conclusies over verruiming van de LTI-

⁴ De LTI-norm is gebaseerd op een standaardhuishouden: een paar zonder kinderen waarbij één persoon werkt. Vanwege de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting zijn de leennormen over deze periode licht verkrappt. Tweeverdieners zijn voor deze generieke verkrapting van de LTI-norm gecompenseerd door het tweede inkomen stapsgewijs zwaarder mee te laten tellen.

norm voor tweeverdieners niet direct vertaald kunnen worden naar een algehele verruiming van de leennormen, omdat huizenprijzen dan zouden kunnen stijgen.

De uitkomsten uit interviews en de enquête ondersteunen de kwantitatieve analyse van SEO. Volgens adviseurs beperkt de LTI-norm een aantal groepen huishoudens ten onrechte in hun leenruimte, bijvoorbeeld huishoudens die structureel minder uitgeven dan dat het Nibud aanneemt. Voor deze groepen kan via maatwerk gemotiveerd worden afgeweken van de LTI-norm. Adviseurs en kredietaanbieders geven echter aan dat het gemotiveerd afwijken van de LTI-norm via maatwerk niet goed werkbaar is. Het onderbouwen van een dossier vraagt namelijk veel tijd en het is onzeker of de Autoriteit Financiële Markten (AFM) de onderbouwing ondersteunt.

Uitvoerbaarheid

De leennormen zijn volgens SEO voldoende begrijpelijk voor huishoudens om hiernaar te handelen. Daarbij speelt de uitleg van de adviseur een belangrijke rol. Huishoudens begrijpen de terminologie en de achterliggende berekeningen van het Nibud voor de LTI-norm niet, maar dit is voor hen niet noodzakelijk om te kunnen handelen naar de regelgeving. De leennormen zijn redelijk goed uitvoerbaar voor adviseurs en kredietaanbieders. Wel schrijft SEO dat de timing van de publicatie van de definitieve LTI-norm een knelpunt is voor marktpartijen bij het implementeren van de jaarlijkse wijzigingen.

Governance

Bij de verdeling van taken en verantwoordelijkheden bij de vaststelling van de LTI-norm (de governance) ligt veel nadruk op verantwoorde kredietverstrekking. Dit past volgens SEO bij het gegeven dat verantwoorde kredietverlening het primaire beleidsdoel van de leennormen is. Hierdoor ligt volgens SEO minder nadruk op financiële stabiliteit en toegankelijkheid. Binnen de governance bestaat geen periodieke monitoring op deze terreinen. Dit neemt niet weg dat op deze punten wel advisering plaatsvindt. Zo wijzen de AFM en De Nederlandsche Bank (DNB) in hun gezamenlijke input regelmatig op stabiliteitsaspecten en worden op het terrein van toegankelijkheid met enige regelmaat analyses gepubliceerd. De ministeries van Financiën en van VRO wegen de analyses en adviezen op het terrein van financiële

stabiliteit en toegankelijkheid mee in de voorbereiding van de besluitvorming over de leennormen, maar kunnen hierover minder goed bouwen op periodieke monitoring. De LTV-limiet is sinds 2018 niet meer gewijzigd. Voor het vaststellen van de LTV-limiet bestaat geen duidelijke governance.

Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van de evaluatie doet SEO zes aanbevelingen om de (werking van) de leennormen verder te versterken. Hieronder licht ik de aanbevelingen toe en licht ik toe hoe de minister van VRO en ik opvolging gaan geven aan deze aanbevelingen.

1. Handhaaf de huidige Nibud-systematiek

Uit de evaluatie van SEO volgen geen suggesties voor grote verbeteringen in de berekeningssystematiek van het Nibud. De gemaakte keuzes zijn volgens SEO goed uitlegbaar en er worden heldere uitgangspunten voor consumentenbescherming gehanteerd. Ik ben tevreden met deze aanbeveling en zie dit als de bevestiging dat we met het wettelijk verankeren van de LTI-norm de juiste weg zijn ingeslagen.

De eerdergenoemde motie Flach c.s. verzocht de regering in de evaluatie nadrukkelijk aandacht te besteden aan de mogelijke kansenongelijkheid en het prijsopdrijvend effect van de leennormen. Deze elementen heeft SEO uitvoerig meegenomen in de evaluatie. SEO concludeert dat de leennormen de toegang van huishoudens tot een koopwoning beperken omdat de normen hun leenmogelijkheden begrenzen. Tegelijkertijd hebben de leennormen ook een drukkend effect op de huizenprijzen wat juist bijdraagt aan de toegang tot een koopwoning. Op basis van literatuuronderzoek concludeert SEO dat een verruiming van de leennormen leidt tot hogere huizenprijzen, waarbij SEO onder meer verwijst naar een analyse van DNB waaruit blijkt dat meer leenruimte zich uiteindelijk vrijwel één-op-één vertaalt in hogere huizenprijzen. De resultaten van SEO laten daarnaast zien dat het effect van beleid op de leenruimte van huishouders relatief beperkt is geweest. De leenruimte van tweepersoonshuishoudens met een mediaan inkomen is in de periode 2013-2023 met 53 procent gestegen. Deze stijging is hoofdzakelijk het gevolg van de gestegen inkomens en de gedaalde hypotheekrente. Van deze 53 procent stijging komt 2 procentpunt door het stapsgewijs zwaarder

meetellen van het tweede inkomen. SEO heeft berekend dat door het zwaarder meewegen van het tweede inkomen de kans van tweeverdieners op een woning wel iets is toegenomen ten opzichte van eenverdieners⁵.

Ik volg de aanbeveling van SEO om de huidige Nibud-systematiek te handhaven op en zie geen aanleiding om de bestaande systematiek aan te passen. Ik stel vast dat het effect van beleid in de leennormen beperkte invloed heeft gehad op de kansen van groepen op de woningmarkt. Bovendien hecht ik aan het principe om verantwoorde hypotheeklasten als uitgangspunt te nemen voor het vaststellen van de leennormen. Ik vind het niet wenselijk huishoudens, bijvoorbeeld tweeverdieners, te beperken in hun leenmogelijkheden om daarmee andere groepen meer mogelijkheden te geven voor het kopen van woning nu de evaluatie van SEO duidelijk bevestigt dat de LTI-norm voor tweeverdieners verantwoord is.

2. Verbeter de transparantie van de Nibud-systematiek

SEO concludeert dat de documentatie over de werking van het model van het Nibud dermate summier is dat de resultaten niet goed reproduceerbaar zijn. SEO beveelt aan om de transparantie over de berekeningen van het Nibud te verbeteren. Ik ondersteun deze aanbeveling en heb hierover contact gehad met het Nibud. Het Nibud realiseert zich dat het reproduceren van berekeningen niet eenvoudig is en is voornemens om de documentatie over de systematiek verder te verduidelijken en te versterken. Hierdoor zal het beter inzichtelijk worden hoe het Nibud keuzes maakt en onderbouwt. Het Nibud zal dit meenemen in het advies voor de leennormen 2026.

3. Onderzoek casussen voor maatwerk

SEO constateert dat er mogelijk meer kansen zijn op het terrein van maatwerk. Hiervoor is meer onderzoek naar casussen nodig om vast te stellen welke kansen dit zijn. SEO adviseert daarom om een meldpunt in te richten waarbij adviseurs casussen kunnen aandragen. Deze casussen zijn dossiers waarbij de adviseur inschat dat verantwoorde kredietverstrekking mogelijk is, maar

⁵ In 2024 is de leenruimte voor alleenstaanden beleidsmatig met 16.000 euro toegenomen, omdat bleek dat dit voor deze groep verantwoord was. Deze extra leenruimte geeft alleenstaanden iets meer mogelijkheden voor het kopen van een woning.

verwacht of heeft ervaren dat de casus niet in aanmerking komt voor een maatwerkhypothek.

Ik vind het essentieel dat groepen voor wie de standaardleennormen misschien niet passend zijn, via maatwerk wel toegang hebben tot een hypotheek als dit financieel verantwoord is. Ik heb daarom naar aanleiding van de aanbeveling contact gehad met de AFM, brancheorganisaties van adviseurs (OvFD en Adfiz), brancheorganisaties van kredietaanbieders (de Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars) en NHG. Uit deze gesprekken blijkt de wens om de kansen voor verantwoord maatwerk beter te benutten, waarbij voor marktpartijen een belangrijke rol is weggelegd. De brancheorganisaties van adviseurs en van kredietaanbieders vragen maatwerkcasussen uit bij hun leden. Vervolgens filteren en structureren zij de ingebrachte casussen, eventueel met hulp van NHG, om patronen en concrete bespreekpunten eruit te halen. Hierna organiseert de AFM een maatwerkbijeenkomst met de genoemde partijen over de door hen ingebrachte bespreekpunten. De ministeries van Financiën en van VRO nemen ook deel aan dit overleg. Het doel van de bijeenkomst is om meer duidelijkheid te creëren hoe maatwerk het beste toegepast kan worden. Tot slot kan het opportuun zijn om de uitkomsten van het maatwerkoverleg te vertalen naar de praktijk. Dit kan onder meer door het opstellen van richtsnoeren door de AFM, het ontwikkelen van hypotheekproducten vanuit marktpartijen (eventueel in samenwerking met NHG) of via wetgeving.

4. Registreer studieleningen

SEO adviseert om studieleningen in een voor kredietaanbieders toegankelijk centraal register te registreren. Dit lost volgens SEO het probleem op dat sommige consumenten hun studielening verzwijgen. Eerdere kabinetten hebben besloten om studieleningen niet te registreren bij het Bureau Krediet Registratie (BKR) omdat studieleningen reeds geregistreerd staan bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en vanwege het bijzondere karakter van studieleningen en de sociale terugbetaalvoorwaarden.⁶ Studieleningen zijn bovendien belangrijk om de toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen. Het standpunt van dit kabinet is niet anders. In het kader van verantwoorde kredietverlening is het verplicht om studieleningen mee te wegen bij een hypotheekaanvraag. Het termijnbedrag van een studielening drukt

⁶ Kamerstuk 32 545, nr. 134.

immers op het besteedbaar inkomen. Het is voor kredietaanbieders al goed mogelijk om informatie over een studielening te verifiëren via een uitdraai van MijnDUO.

5. Zorg voor verbeteringen van de taxatiepraktijk

SEO adviseert om de kwaliteit van taxaties te verbeteren met als doel om de beschermende werking van de LTV-limiet te vergroten. In dat kader noemt SEO dat beter toezicht op taxateurs de kwaliteit van taxaties kan vergroten. Ik onderschrijf deze aanbeveling en verwijs daarbij graag naar de reactie van de minister van VRO en van mij op de evaluatie van het toezicht op taxateurs door het Nederlands Register voor Vastgoed Taxateurs (NRVT).⁷ Het NRVT is voortvarend aan de slag gegaan met de aan hen gerichte aanbevelingen. Daarnaast verwijst SEO in het rapport naar een optie voorgesteld door de Werkgroep taxaties⁸ om de beschermende werking van de LTV-limiet te vergroten: het maximeren van een hypothecair krediet tot de koopsom van de woning. SEO schrijft dat meer onderzoek nodig is naar de effecten van deze optie. Dat zal ik de komende maanden gaan doen. Medio 2025 zullen wij uw Kamer hierover en over de status van het verbeteren van het toezicht op taxateurs informeren.

6. Wijzig governance van de leennormen

SEO adviseert om een periodieke monitoring van financiële stabiliteits- en toegankelijkheidsaspecten in te richten en de uitkomsten van deze analyses een vaste plek te geven in de governance van de leennormen. Op deze manier krijgt financiële stabiliteit en toegankelijkheid van de koopwoningmarkt een nadrukkelijker rol bij het vaststellen van de leennormen. Ik ondersteun deze aanbeveling. Ik heb DNB en de AFM gevraagd om de financiële stabiliteit in relatie tot de leennormen jaarlijks te monitoren, mede op basis van een vaste set indicatoren. Daarbij heb ik de toezichthouders gevraagd de cijfers te duiden en hen uitgenodigd om, indien zij hier aanleiding toe zien, concrete aandachtspunten en adviezen mee te geven. DNB en de AFM staan hier welwillend tegenover. Zij hebben toegezegd om bij de start

⁷ Kamerstuk 32 847, nr. 1212.

⁸ In 2021 heeft een werkgroep ingesteld door de minister van BZK de resultaten gepubliceerd van een verkenning naar het anders inrichten van het woningtaxatiestelsel (Kamerstuk 32 847, nr. 719). Van de vijf onderzochte opties werd de maatregel om de koopsom als bovengrens te stellen voor de maximale hoogte van een hypotheek als meest kansrijk geacht. De werkgroep bestond uit deelnemers vanuit het ministerie van BZK, het ministerie van Financiën, AFM, DNB en NHG.

van de jaarlijkse leennormencyclus een rapportage op te willen leveren, waarbij zij duiding en eventuele aandachtspunten of adviezen mee zullen geven aan het Nibud en aan de ministeries van Financiën en van VRO. De precieze vorm van de monitoring van de toegankelijkheid werk ik nog nader uit. In dat kader heb ik onder andere met het CPB gesproken of zij deze rol op zich kunnen nemen. In de jaarlijkse Kamerbrief over de leennormen van begin november zullen de minister van VRO en ik uiteenzetten hoe we omgaan met de twee rapportages over financiële stabiliteit en toegankelijkheid. Met dit voorstel geven we tevens invulling aan de motie Flach c.s die de regering verzoekt bij wijzigingen van de leennormen voortaan meerdere adviezen te vragen, in ieder geval van DNB, en deze mee te wegen bij het vaststellen van de leennormen. Bovendien past dit voorstel in de context van een aanbeveling van het Internationaal Monetair Fonds om financiële stabiliteit bepalender te laten zijn bij het vaststellen van de leennormen en DNB de bevoegdheid te geven om de leennormen vast te stellen.⁹

Vervolg

De leennormen dragen bij aan betaalbare woonlasten en voorkomen dat huishoudens bij het aangaan van een hypotheek onverantwoorde financiële risico's nemen. Daarmee hebben de leennormen een belangrijke functie. Samengevat stelt SEO vast dat de leennormen doeltreffend, doelmatig en uitvoerbaar zijn. De evaluatie noopt niet tot aanpassingen van de huidige Nibud-systematiek. Vanzelfsprekend ben ik tevreden met de positieve uitkomsten van deze evaluatie. De komende jaren zal ik monitoren of de opvolging van de aanbevelingen de gewenste effecten heeft, werkbaar is voor alle betrokken partijen en waar nodig bijsturen.

De minister van Financiën,
E. Heinen

⁹ Kamerstuk 26 234, nr. 288.