

Vergaderjaar 2020–2021

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 249

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2021

Bijgaand stuur ik u het onderzoeksrapport van Decisio Onderzoek & Advies getiteld «Onderzoek naar de markt van private lease»¹. In mijn brief van 27 oktober 2020 over «Maatregelen financiële weerbaarheid consumenten» (Kamerstuk 32 013, nr. 239) kondigde ik dit onderzoek aan, als reactie op een wetgevingswens van de AFM. In voorliggende brief beschrijf ik de belangrijkste resultaten van het onderzoek, geef ik een reactie op het rapport en schets ik de vervolgstappen die ik naar aanleiding hiervan zet.

Het rapport beargumenteert dat er goede redenen voor consumenten kunnen zijn om voor private lease te kiezen. Het rapport, in samenhang met de wetgevingswens van AFM, maakt tegelijk duidelijk dat er ook zorgen zijn ten aanzien van een groep kwetsbare consumenten die kiest voor een privateleasecontract uit financiële noodzaak. De uitkomsten van dit rapport neem ik daarom mee als input van mijn inzet voor de onderhandelingen over het op 30 juni jl door de Europese Commissie gepresenteerde voorstel voor herziening van de Richtlijn Consumentenkrediet. De markt is groeiende en ik zal de ontwikkelingen in de markt blijven monitoren.

Aanleiding

De laatste jaren wordt door consumenten steeds vaker gebruik gemaakt van de mogelijkheid om producten te leasen, in de vorm van private lease. Zowel het aantal producten dat wordt geleased als het aantal privateleasecontracten maakt een stijging door.

In de wetgevingsbrief van 30 maart 2020² informeerde de AFM mij dat de beschikbaarheid en populariteit van *operational lease* door consumenten, ook wel private lease genoemd, een stormachtige groei doormaakt. De

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 32 545, nr. 117.

AFM stelt dat consumenten betrekkelijk eenvoudig langlopende leaseovereenkomsten kunnen afsluiten voor diverse soorten producten. Tegelijk ontbreken bij private lease de wettelijke waarborgen die bij consumptief krediet en huurkoop wel bestaan, zoals de kredietwaardigheidstoets, deelname aan het stelsel van kredietregistratie, de maximale kredietvergoeding en transparantie over kosten en voorwaarden. De AFM ziet het risico dat consumenten daardoor in financiële problemen kunnen raken, en bepleit om over te gaan tot wettelijke regulering van en toezicht op private lease. Ook het Nibud constateert in haar abonnementenonderzoek 2021 de opmars van privateleaseovereenkomsten en spreekt haar zorgen uit over het feit dat niet bij alle privateleasecontracten een financiële check wordt uitgevoerd.³

Naar aanleiding van de wetgevingsbrief van de AFM heb ik in september 2020 een rondetafelgesprek georganiseerd met diverse stakeholders om een beter beeld te krijgen van de markt van private lease en de ontwikkelingen daarin. Zoals ik u schreef in mijn brief van 27 oktober 2020 bevestigde het rondetafelgesprek het beeld dat sprake is van een groeiende markt van private lease, met name als het gaat om private autolease. Tegelijkertijd kwam naar voren dat er weinig informatie beschikbaar was over de markt van private lease. Zo bestond geen algemeen beeld van het aanbod, van de motieven van consumenten om voor private lease te kiezen, van de doelgroepen en van eventuele (betalings-)problemen door leaseovereenkomsten.⁴ Deze informatie is wel nodig om te kunnen beoordelen of bestaande zorgen terecht zijn. Om die reden kondigde ik een onderzoek aan naar de markt van private lease. Inmiddels is het onderzoek afgerond. In deze brief schets ik de bevindingen uit het rapport en geef ik u mijn reactie op het rapport.

Onderzoek en bevindingen

Het onafhankelijke onderzoek is uitgevoerd door Decisio Onderzoek & Advies, in samenwerking met Periscoop Onderzoek & Advies, de Rijksuniversiteit Groningen en I&O Research. Het doel van het onderzoek is om een beter beeld te krijgen van de markt van private lease: wat private lease is, welke consumenten gebruik maken van private lease, welke redenen zij daartoe hebben en op welke wijze private lease in de markt wordt aangeboden. Ook dient het onderzoek inzicht te geven in bestaande (wettelijke) bescherming van consumenten, en de mogelijke relatie met problematische schulden.⁵

Private lease

Juridisch en functioneel onderscheidt private lease zich niet van langlopende huur van roerende goederen. De aanduidingen worden door elkaar gebruikt, afhankelijk van wat gebruikelijk is in de desbetreffende markt van een bepaald goed. Bij private lease huurt een consument dus een goed voor een langere periode. Vaak wordt de privateleaseovereenkomst aangevuld met een dienstenovereenkomst voor de aanvullende service die bij het goed wordt geleverd.

³ Abonnementenonderzoek 2021, Nibud.

⁴ Kamerstuk 32 013, nr. 239.

⁵ Het onderzoek richt zich specifiek op private lease. In het geval een abonnement aan het gebruik van het product gerelateerd is, en het product geen eigendom wordt van de consument, heeft het dezelfde functionaliteit als lease of huur, en valt het binnen de scope van het onderzoek. Indien een abonnement toeziet op periodieke dienstverlening of toegang tot informatie valt het buiten dit onderzoek.

De privateleasemarkt

De grootste privateleasemarkt in Nederland op basis van geschatte omzet is de markt voor private lease van personenauto's. Daarna volgen gasinstallaties, fietsen/e-bikes, koelkasten en wasmachines. Ook andere goederen zoals elektrische apparatuur, meubels en kleding kunnen geleased worden. Deze markten zijn op dit moment zeer klein. Het aantal huishoudens in Nederland met verplichtingen uit private lease wordt, buiten gasinstallaties om, geschat op drie procent.

Doordat de cijfers van de private autoleasemarkt goed zijn gedocumenteerd bestaat over dit deel van de markt het duidelijkste beeld. In deze markt is te zien dat het aantal door consumenten geleasede auto's fors gegroeid is sinds 2013, maar dat deze groei nu lijkt af te vlakken. Ten opzichte van alle autoleasecontracten in Nederland is te zien dat bijna een kwart van de geleasede auto's een privateleasecontract is. Dit is ongeveer drie procent van het totaal van het Nederlandse personenautopark.

De markt van gasinstallaties is een tweede grote private leasemarkt, in bepaalde regio's ook aangeduid als huur. Op een totale voorraad van vierenhalf miljoen gasinstallaties is bij anderhalf miljoen installaties een privateleasecontract afgesloten. Er wordt geschat dat van de nieuwe verkoop aan gasinstallaties per jaar bij ongeveer de helft een privateleasecontract gekoppeld zit. Bij fietsen en e-bikes wordt het aantal geleasede voertuigen geschat op 0,1 procent van het totaal aantal fietsen. Het aandeel lease van de nieuw verkochte fietsen wordt op 0,5 procent geschat. Dit zal naar verwachting de komende jaren oplopen tot ten minste enkele procenten. Bij witgoed wordt het aandeel privateleasecontracten ten opzichte van het totaal van de witgoedproducten op minder dan 1 procent geschat. Aanbieders zien hierbij een groei maar verwachten niet dat het aandeel boven de vijf procent uit zal stijgen. Bij de elektronicamarkt ontbreken duidelijke aantallen en marktaandelen, maar het gaat volgens de onderzoekers om zeer kleine aantallen.⁶

Over het algemeen lijkt er dus vooral een grote markt voor private autolease en gasinstallaties aanwezig te zijn in Nederland. Bij de andere marktsegmenten is het onderdeel private lease relatief een stuk kleiner. Daarbij geven aanbieders van private lease producten aan dat zij de komende jaren een groei verwachten van privateleasecontracten. Buiten gasinstallaties en private autoleasecontracten om wordt niet verwacht dat het aandeel van privateleasecontracten groter zal zijn dan een paar procent van de totale markt.

Wet- en regelgeving en zelfregulering

Hoewel de privateleaseovereenkomst onder de huidige definitie van consumentenkrediet valt (art. 3c Richtlijn Consumenten krediet) krijgt een consument die een leaseovereenkomst afsluit toch niet de bescherming uit deze richtlijn. Art. 2 lid 2 sub d van de huidige Richtlijn Consumentenkrediet sluit private lease namelijk uit van toepassing van de richtlijn. Ook in Nederlandse wetgeving is private lease uitgezonderd van de toepassing van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en de regels met betrekking tot consumptief krediet in het Burgerlijk Wetboek (titel 2a van Boek 7). Wettelijk gezien valt een overeenkomst van private lease ook onder de huurovereenkomst uit Boek 7 (art. 7:201 Burgerlijk Wetboek). Naast specifieke regels voor huurovereenkomsten, zijn ook de algemene regels van het overeenkomstenrecht van toepassing op privateleaseovereen-

⁶ Daarbij vormen abonnementen voor mobiele telefoons een uitzondering, echter deze vallen sinds 2017 onder de Wft. En worden hier daarom verder buiten beschouwing gelaten.

komsten. Zo wordt de consument beschermd als de algemene voorwaarden onredelijk bezwarend zijn. Ook mag een aanbieder van private lease zich niet schuldig maken aan agressieve of misleidende handelspraktijken. De Autoriteit Consument en Markt en de Autoriteit Financiële Markten zijn hierop de aangewezen toezichthouders. Op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) heeft de AFM de taak om toezicht te houden op de naleving van consumentenregels ten aanzien van financiële diensten en activiteiten. Daar private lease is uitgezonderd in de Wft, is toezicht op private lease beperkt tot de consumentenregels uit de Whc.

Naast het wettelijk stelsel kent de markt voor private lease in bepaalde segmenten zelfregulering. Bij de private lease van auto's geldt zelfregulering in de vorm van het Keurmerk Private Lease. Het Keurmerk Private Lease hanteert een aantal richtlijnen waaraan aangesloten private lease-aanbieders moeten voldoen zodat consumenten voldoende worden beschermd. Een andere vorm van zelfregulering zijn gedragscodes die met name in de branche van de verwarmings- en warmwaterinstallaties voorkomen. In andere sectoren is er (nog) geen vorm van zelfregulering. Wel hebben de belangrijkste aanbieders van witgoed, elektronica en e-bikes aansluiting gezocht, of zijn daarmee bezig, bij de «Schuldeiserscoalitie», een platform van bedrijven die zich committeren aan preventie en oplossing van probleemschulden. Het netwerk richt zich op het versterken van kennis over betalingsachterstanden bij consumenten.

Contractvoorwaarden en acceptatiebeleid

Uit het onderzoek blijkt dat in algemene zin kan worden gesteld dat de voorwaarden van privateleasecontracten helder zijn. Een uitzondering in dit verband is prijstransparantie, aangezien informatie over de kostenstructuur niet met de consumenten wordt gedeeld. De meeste consumenten uit het consumentenpanel geven aan dat zij het idee hebben dat ze goed geïnformeerd zijn over hun privateleasecontract. Er zijn echter wel verschillen tussen aanbieders. In veel gevallen is er sprake van een uitgebreide informatie-uitwisseling met de consument. In een aantal sectoren is het gebruikelijk ook een financiële check bij de consumenten af te nemen. Bij autoleasemaatschappijen die zijn aangesloten bij het Keurmerk Private Lease is er sprake van een toets op basis van BKR-gegevens. Bij andere producten zoals witgoed en elektronica hanteren aanbieders een eigen risicobeleid. Bij deze producten wordt aan consumenten gevraagd om informatie te verschaffen over inkomen en betaalverplichtingen. Uit de beschikbare informatie van aanbieders blijkt dat een derde deel van de consumenten uiteindelijk zelf besluit toch geen privateleasecontract aan te gaan, en dat een derde deel de acceptatie-eisen niet haalt.

Bij het opzeggen van het leasecontract wordt bij vrijwel alle leasecontracten onderscheid gemaakt tussen een minimale looptijd en de rest van de contractperiode. De voorwaarden voor het tussentijds opzeggen tijdens de minimale looptijd van een leasecontract verschilt per product. Over het algemeen kunnen hier de volgende drie varianten worden onderscheiden. In de eerste variant moet de gehele periode afbetaald worden door de consument, bij de tweede variant is de afkoopsom gemaximeerd op twaalf huurtermijnen met eventuele bijkomende administratiekosten en bij de derde variant kan de consument het product overnemen tegen vervangingswaarde op het moment van opzeggen met eventuele bijkomende administratiekosten.

Door middel van een consumentenpanel hebben consumenten kunnen aangeven wat hun motieven zijn geweest om een privateleasecontract af te sluiten. Hier kwam allereerst uit naar voren dat de meeste consumenten in de hogere inkomensklassen en leeftijd segmenten vallen. Verder geeft het grootste deel van de consumenten aan te kiezen voor private lease vanwege het comfort of gemak. Ze kiezen daarbij bewust voor de zekerheid van de vaste maandelijkse kosten en de ontzorging in het onderhoud die vaak onderdeel is van het private leasepakket. Daarbij komt dat consumenten over het algemeen aangeven dat ze in hoge mate tevreden zijn over hun privateleasecontract.

Om inzicht te krijgen in de redelijkheid van de kosten van private lease hebben de onderzoekers een aantal voorbeeldberekeningen uitgevoerd om de gebruikskosten te vergelijken tussen leasen en kopen. Dit hebben zij gedaan voor private autolease, cv-ketels en e-bikes. Hieruit volgt dat bij de meeste auto's waar de onderzoekers naar gekeken hebben de totale gebruikskosten lager zijn dan bij koop. Bij e-bikes zijn de gemiddelde gebruikskosten per maand bij het kopen van een e-bike vergelijkbaar met het private leasebedrag per maand voor een vergelijkbare fiets. Bij cv-ketels geven de onderzoekers aan dat een cv-ketel leasen op de korte termijn goedkoper is maar dat kopen op de langere termijn verstandiger is; het omslagpunt ligt hierbij tussen de zes en zeven jaar.

Zeventien procent van de consumenten geeft aan uit financiële noodzaak voor private lease te kiezen. Bij private autolease gaat dit om vijftien procent van de geraadpleegde consumenten en bij de overige producten gaat dit om eenentwintig procent. Uit het onderzoek komt niet naar voren dat dit zich op dit moment vertaalt in een grote schuldenproblematiek bij deze groep. Het onderzoek omvat cijfers tot eind 2019, wat betekent dat een eventuele impact van de coronacrisis nog niet zichtbaar is. Er is een kleine groei te zien van BKR-registraties van betalingsachterstanden bij private leaseauto's⁷, maar die is nog steeds relatief klein ten opzichte van betalingsachterstanden bij doorlopende, aflopende en saneringskredieten. Zo is te zien dat het percentage private autoleasecontracten met een betalingsachterstand binnen zes maanden ten opzichte van het totaal van private autoleasecontracten kleiner is dan dit percentage bij aflopende, doorlopende en saneringskredieten. Ook de schuldhulpverleners geven aan dat zij private lease iets zien toenemen in de zaken die zij behandelen maar dat dit nog altijd incidenteel is.

Volgens de onderzoekers komt dit waarschijnlijk doordat met het acceptatiebeleid wordt getoetst op draagkracht van de consument, de financiële uitgangssituatie van private leaseklanten goed is en aanbieders bij betalingsachterstanden snel kunnen overgaan tot terughalen van het product in kwestie. De schuld die overblijft is beperkt tot de niet betaalde termijnen en de eventuele afkoopsom.

Verder geeft zes procent van de consumenten aan dat ze een persoonlijke lening hebben overwogen als alternatief voor private lease en drie procent van de geraadpleegde consumenten geeft aan dat ze een doorlopend krediet hebben overwogen als alternatief. Meer consumenten geven aan dat ze hebben overwogen om het product door middel van eigen middelen te betalen (43%). De grootste groep (45%) geeft aan geen alternatief te hebben overwogen. Het onderzoeksrapport geeft geen

⁷ Autoleasemaatschappijen die zijn aangesloten bij het Keurmerk Privatelease committeren zich aan het registreren van gegevens bij het BKR. Andere vormen van private lease worden niet in BKR geregistreerd.

aanwijzing dat consumenten uitwijken naar private lease omdat zij zijn afgewezen voor het consumptief krediet.

Risico's

Naar aanleiding van de zorg, verwoord door het Nibud en de AFM, dat het ontbreken van leennormen voor private lease, zoals die bestaan bij consumptief krediet, consumenten kan verleiden tot het aangaan van te grote financiële verplichtingen in de vorm van private lease, hebben de onderzoekers gekeken of private lease leidt tot financiële problemen en mogelijk problematische schulden. De beschikbare informatie wijst daar op dit moment niet op. Wel kan worden opgemerkt dat een relatief groot aantal leaseaanbieders niet bereid was om aan deze studie deel te nemen, hetgeen van invloed kan zijn op de resultaten ervan. Bovendien blijkt dat er aanbieders zijn die expliciet hun product in de markt zetten met de melding dat er geen toetsing plaatsvindt op basis van BKR-gegevens.

Reactie

Een belangrijk speerpunt in mijn agenda voor de financiële sector is de financiële weerbaarheid van Nederlandse huishoudens.⁸ Er moet worden voorkomen dat huishoudens, en met name kwetsbare huishoudens, schulden aangaan waardoor zij in de problemen komen. Hoewel private lease geen gereguleerd krediet is en dus niet onder de bescherming van de kredietnormen valt, is bij private lease wel sprake van langlopende financiële verplichtingen. Ik vind het daarom belangrijk dat consumenten zich hiervan bewust zijn als zij een privateleaseovereenkomst aangaan, en dat voorkomen wordt dat zij hierdoor in de financiële problemen komen.

Het onderzoek heeft mij meer inzicht gegeven in de huidige omvang en eigenschappen van de markt van private lease en de motieven van consumenten om een privateleasecontract af te sluiten. Er is sprake van een groeiende, diverse markt met een groot aanbod aan producten. Het onderzoek laat zien dat private lease voorziet in behoeftes zoals flexibiliteit, zekerheid en ontzorging. Private lease biedt daarmee voor consumenten iets extra's in vergelijking met de koop van een goed. De extra kosten die de consument daarvoor in een aantal gevallen betaalt zijn in de basis dan ook niet per se onwenselijk. De gebruikskosten van private lease voor de drie grootste marktsegmenten lijken volgens het onderzoek ook niet onredelijk te zijn voor het geleverde product en de eventuele bijkomende service.

Uit het onderzoek komt naar voren dat zelfregulering, met name bij private autolease, een belangrijke rol speelt in deze markt om consumenten te beschermen. Richtlijnen die door het Keurmerk Private Lease zijn opgesteld in samenwerking met de Consumentenbond, hebben als doel de consument bescherming te bieden tegen onverwachte kosten en te hoge financiële lasten door een beoordeling van de kredietwaardigheid. Het is positief te constateren dat er ook andere initiatieven in de markt zijn om de consument te beschermen tegen te hoge lasten. De gedragscode in de sector van gas-en warmte-installaties, ontwikkeling van acceptatiebeleid in de witgoedsector alsmede aansluiting bij de Schuldeiserscoalitie zijn voorbeelden van dergelijke initiatieven. Ik moedig de markt van private lease aan dit verder te ontwikkelen en breed in de sector uit te rollen.

Het onderzoek constateert ook dat een deel van de consumenten aangeeft vanuit financiële noodzaak te kiezen voor private lease. Dit vind ik

⁸ Kamerstuk 32 013, nr. 200.

zorgelijk. Deze groep zou kwetsbaarder kunnen zijn voor onredelijke voorwaarden en het aangaan van te hoge financiële verplichtingen. Hoewel op dit moment uit het onderzoek geen direct verband volgt met schuldenproblematiek, vind ik dat hier aandacht voor moet zijn. De groei van de private leasesector kan er immers toe leiden dat deze potentieel kwetsbare groep groter wordt. De constatering van de onderzoekers dat aanbieders adverteren met het ontbreken van een toets op basis van BKR-gegevens vind ik in dit kader dan ook onwenselijk. Ook kan het zijn dat negatieve effecten van te hoge financiële verplichtingen bij bestaande overeenkomsten pas na enige tijd terug te zien zijn in de vorm van BKR-registraties of als onderdeel van schuldenproblematiek.

Conclusie en vervolgstappen

Het rapport heeft mij inzicht gegeven in de private leasemarkt. Uit het rapport komen een aantal positieve voorbeelden naar voren met betrekking tot de zelfregulering van de markt en de positieve redenen van consumenten om voor private lease te kiezen. Desondanks concluderen de onderzoekers dat er ook een groep consumenten is die besluit een privateleasecontract af te sluiten uit financiële noodzaak. Dit vind ik zorgelijk voor de financiële weerbaarheid van deze consumenten. Bovendien is de private leasemarkt sterk aan het groeien en hebben toezichthouder AFM en het NIBUD hun zorgen geuit ten aanzien van het ontbreken van de wettelijke waarborgen, die wel gelden voor consumptief krediet, zoals de kredietwaardigheidstoets. Deze zorgen zijn voor mij aanleiding om de ontwikkelingen op de markt te blijven monitoren, waaronder de schuldenproblematiek en de ontwikkeling van zelfregulering. Ik ga daarnaast onderzoeken welke wettelijke waarborgen zouden kunnen helpen om de consument beter te beschermen. Ik blijf hierover in gesprek met de AFM en het NIBUD. In deze gesprekken wil ik specifiek aandacht hebben voor de groep kwetsbare consumenten met betrekking tot de kredietwaardigheid en het aangaan van een langlopende financiële verplichting in de vorm van private lease.

Op korte termijn is dit onderzoek naar private lease, evenals de input van AFM en NIBUD ten aanzien van de financiële weerbaarheid van consumenten, voor mij belangrijke input bij het formuleren van mijn inzet voor de onderhandelingen over de herziening van de Richtlijn consumentenkrediet. Deze richtlijn heeft als doel bepaalde aspecten van de verstrekking van consumptief krediet te harmoniseren zodat consumenten binnen de Europese Unie een hoog en gelijkwaardig niveau van bescherming genieten. Het gaat dan bijvoorbeeld over informatieverstrekking aan consumenten en het voorschrift dat een kredietwaardigheidstoets wordt gedaan. Op dit moment is de richtlijn niet van toepassing op privateleasecontracten.

De Europese Commissie heeft het voorstel voor herziening van deze richtlijn op 30 juni jl. gepresenteerd⁹. De Commissie heeft voorgesteld om de uitzondering van leasecontracten in het toepassingsbereik van de richtlijn te schrappen. Hiermee zou private lease onder de scope van de richtlijn komen te vallen en zouden wettelijke waarborgen die nu gelden voor consumptief krediet ook voor private leasecontracten gaan gelden. Dit biedt de mogelijkheid om de zorgen die ik heb ten aanzien van de financiële weerbaarheid van kwetsbare consumenten met betrekking tot private lease te adresseren. Ik ga het voorstel van de commissie bestu-

⁹ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on consumer credits COM/2021/347 final.

deren en uw kamer via het BNC-fiche informeren over de Nederlandse inzet hieromtrent. De uitkomsten van dit onderzoek, evenals de wetgevingswens van de AFM en het rapport van Nibud, zal ik hierbij betrekken.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra