

ONTWERP WET OP HET CONSUMPTIEF KREDIET

door Prof. Mr. J. Valkhoff

Reeds vóór de eerste wereldoorlog kwam er een Pandhuiswet 1910 (St. 321) tot stand. Tussen de beide wereldoorlogen, in de jaren van economische crisis en depressie, bereikte een initiatief-ontwerp van den Bergh c.a. het Staatsblad (1932, no. 19) als Geldschieterswet. Vier jaren later sloot een Wet op het Afbetalingsbedrijf (1936; St. 605) de trits van drie wetten, die - om woeker en andere sociale misbruiken te bestrijden - alle min of meer op hetzelfde stramien geborduurd waren: vergunningsstelsel (vooral gemeentelijk), overheidstoezicht, maximumtarieven, administratie-voorschriften en dergelijke.

De Pandhuiswet raakte in onbruik. De Wet op het Afbetalingsbedrijf, die er als publiekrechtelijke regeling gekomen was tegelijk met een civielrechtelijke - na koop en verkoop in het Burgerlijk Wetboek ingelaste - regeling van de koop op afbetaling en de huurkoop, werd vervangen door een uitgebreide Wet op het Afbetalingsstelsel 1961 (St. 218). De Geldschieterswet van 1932 verouderde, ondanks partiële vernieuwing (in 1965 bijvoorbeeld). De samenleving veranderde: grotere welvaart, andere consumptie-gewoonten, nieuwe bestedingspatronen, gewijzigde krediet-verleningen, enz.

„Het consumptief krediet speelt in het gehele economische bestel geen incidentele rol meer, maar wordt beschouwd als een positieve promotor van de economische groei.”¹⁾ Aan die gewijzigde en zich nog wijzigende economische en sociale verhoudingen moest het (sociaal-economisch en civiel) recht aangepast worden. „Lorsqu'on cherche à préciser le rôle des données économiques dans l'élaboration de l'obligation civile, c'est la matière du crédit qui vient tout de suite à l'esprit.”²⁾

Bij Koninklijke Boodschap van 26 november 1968 is er een door drie ministers ondertekend Ontwerp van Wet op het consumptief krediet ingediend, welke de Geldschieterswet 1932 zal vervangen.

„De voorgestelde wet heeft als eerste doel het voorkomen van misbruiken bij geldleningen, verstrekt voor meestal consumptieve doeleinden aan natuurlijke personen, een en ander met behoud van de beginselen welke in de Geldschieterswet zijn neergelegd doch thans in een aan de huidige maatschappelijke ontwikkeling aangepaste nieuwe wettelijke regeling.”³⁾ Zoals zo vaak gebeurde met nieuwe sociaal-economische wetten⁴⁾ werd de werkingssfeer verruimd. Dit blijkt reeds uit de considerans: „dat het wenselijk is ter vervanging van de Geldschieterswet een wettelijke regeling vast te stellen voor het beroeps- of bedrijfsmatig verlenen van kredieten die als regel worden gebruikt voor consumptieve doeleinden.” Kredieten verlenen in plaats van (vroeger) uitlenen van geldsommen (geldleningsovereenkomsten). Gelijk bij andere vernieuwingen van sociaal-economische wetgeving⁵⁾ werd bij het ontwerpen rekening gehouden met de opgedane ervaringen met de bestaande wet. Gevraagd naar de „raison d'être”⁶⁾ van een wet op dit gebied moet

¹⁾ Prof. Dr. J. J. Vorstermans in „Kwartaalfacetten”, maart 1968, blz. 3.

²⁾ V. L. Veniamin: „Essai sur les données économiques dans l'obligation civile”, blz. 140 (1930).

³⁾ Aldus de aanhef van de Memorie van Toelichting (Zitting 1968-1969-9952, no. 3, blz. 11. Zie ook blz. 14.

⁴⁾ J. Valkhoff: „Inleiding tot het sociaal-economisch recht”, blz. 28-32 (1964).

⁵⁾ J. Valkhoff: „Inleiding tot het sociaal-economisch recht”, blz. 32-34 (1964).

⁶⁾ Zie Prof. Dr. W. Drees Jr. in „Welvaart en democratie”, blz. 36 (1968).

men, meen ik, zeggen, dat die onmisbaar is; doch er is behoefte aan een nieuwe wettelijke regeling⁷⁾. In Engeland is ook de uit 1900 daterende Money Lenders Act onlangs vernieuwd.

Evenals het eerste artikel van de Wet op het Afbetalingsstelsel - trouwens van vele andere sociaal-economische wetten - behelst dit artikel 1 van het Ontwerp begripsomschrijvingen.⁸⁾ „Kredietgever” wordt (lid 1, sub a) gedefinieerd als: „natuurlijke of rechtspersoon die, onder welke naam of in welke vorm ook, al dan niet met het oogmerk om winst te behalen, beroeps- of bedrijfsmatig kredieten verleent, tienduizend gulden of minder bedragende, alsmede de houder van een vergunning.”

Weer worden dus, als in de vóór-oorlogse Geldschieterswet en Wet op het Afbetalingsbedrijf, ook bedrijven zonder winstdoel onder de wettelijke regeling gevat. Ook weer beroep of bedrijf beide⁹⁾, welke begrippen in het privaatrecht een rol spelen o.a. bij de boekhouding, de vennootschap onder firma, de eenzijdige onderhandse schuldbekentenis. Het grensbedrag is nu verhoogd tot f 10.000,—. Het meerderheids criterium wordt niet meer toegepast:¹⁰⁾ als verleend krediet wordt volgens artikel 2 beschouwd de krediet som, vermeerderd met de aanvangsbijdrage (art. 54), indien deze laatste is ingehouden.

Evenals de Geldschieterswet noemt het ontwerp-wet zelf weer de categorieën, die uitgezonderd zijn (art. 3, lid 1, a-g), terwijl bij Algemene Maatregel van Bestuur nog andere groepen uitgezonderd kunnen worden (sub h). De banken en daarmee verwante instellingen zijn voorshands buiten de wet gehouden (art. 3, lid 1, sub b), doch met het oog op eventuele toekomstige ontwikkelingen op het gebied van persoonlijke leningen, welke immers èn door geldschietbanken, èn (sinds 1958) door handelsbanken verstrekt worden, wordt de Kroon bevoegd verklaard ten aanzien van de sub b t/m h in artikel 3 genoemde categorieën, waaronder dus ook de banken, de regelingen van de wet van toepassing verklaren.

Behalve een gemeentelijke voorschotbank mogen alleen een particuliere voorschotbank, waarvoor door de overheid vergunning verleend is, een neveninrichting daarvan in dezelfde gemeente met zo'n vergunning en een neveninrichting daarvan in een andere gemeente met toestemming van de overheid a) als kredietgever een overeenkomst van kredietverlening sluiten en b) zich als kredietgever „voordoen”¹¹⁾. Overigens zijn deze beide handelingen verboden (art. 6) met strafrechtelijke sanctie (economisch delict, in geval a misdrijf, ingeval b overtreding). Anders dan bijvoorbeeld bij de prijzenwetgeving wordt hier ook de civielrechtelijke sanctie in de sociaal-economische wet zelf geregeld: artikel 41, lid 1, sub a, verklaart alle overeenkomsten van kredietverlening, in strijd met artikel 6 gesloten, van rechtswege nietig.

Terwijl de wettelijke regeling van de gemeentelijke „voorschot”-banken vrijwel - behoudens enkele aanpassingen - gelijk is aan die van gemeentelijke „geldschiet”-

⁷⁾ De Memorie van Toelichting noemt acht redenen (pag. 13). De vraag blijft of de vernieuwing adequaat is aan de maatschappelijke ontwikkeling: Vgl. Prof. Dr. E. Zahn in „Kwartaalfacetten”, febr. 1967.

⁸⁾ Ook nog een begripsomschrijving is die van „het verlenen van bemiddeling” in het tweede lid van artikel 52. Dit nieuwe artikel verbiedt kredietbemiddeling niet, maar wil misbruiken voorkomen. M.v.T. pag. 19. Zie ook Alg. Handelsblad, 20 januari 1966.

⁹⁾ Ook art. 1, lid 1, sub f voorschotbank: „inrichting voor het beroep of bedrijf van kredietgever.”

¹⁰⁾ Memorie van Toelichting, blz. 20.

¹¹⁾ Vergelijk artikel 66 W.v.K. voor de makelaar („te kennen te geven”) en artikel 13, lid 1, van de Wet op Assurantiebemiddeling (St. 1952, no. 34) t.a.v. de tussenpersonen („andere titel te voeren”).

banken in de oude wet, wordt het stelsel van vergunningverlening aan de particuliere voorschotbanken met 't oog op de moderne ontwikkelingen in de kredietverlening aanzienlijk veranderd, n.l. in een meer gecentraliseerd concessiestelsel. „De Geldschieterswet is - zo lezen wij in de Memorie van Toelichting op pagina 14 - nimmer afgestemd geweest op een landelijk werkende geldschietbank en nog minder op de zich heden ten dage voltrekkende veranderingen bij de particuliere geldschietbanken op het gebied van de administratie (mechanisering en automatisering), organisatie en communicatie. Door de verbeterde communicatiemiddelen en de toepassing van moderne administratiesystemen bestaat bij een geldschietbank, bestaande uit een hoofdbank met een aantal agentschappen of bijkantoren, thans vrijwel algemeen de situatie, dat de administratieve verwerking van alle transacties op het hoofdkantoor plaatsvindt en dat de eventuele zelfstandige verstrekking van leningen door de neveninrichtingen geschiedt volgens nauwkeurige aanwijzingen van het hoofdkantoor. In verband met deze structurele wijzigingen wordt van de zijde van het betrokken bedrijfsleven op het gebied van concessie en toezicht een wettelijke regeling bepleit, waarin de vergunning en het toezicht niet langer door de plaatselijke besturen, maar door de centrale overheid worden verleend respectievelijk uitgeoefend, opdat meer uniformiteit in de toepassing en de uitvoering van de wetsvoorschriften verkregen wordt.”

Vergunningen en toestemmingen zullen daarom in 't vervolg door de Minister (van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, art. 1, lid 1, sub l) gegeven worden (art. 11 en 26). Wel worden B. en W. nog over een verzoek tot vergunning tot het houden van een particuliere voorschotbank gehoord.¹²⁾ Er komt een centraal controle-apparaat in samenwerking met de Centrale Accountantsdienst van het Ministerie van Economische Zaken, welke zich reeds eerder met de geldschietbanken bezig hield.

Bij het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk komt een lijst ter inzage te liggen van alle wettig gehouden voorschotbanken en neveninrichtingen. De voorschotbanken hebben een benaming¹³⁾, waaronder zij in het maatschappelijk verkeer optreden. Een van de vier in artikel 13 limitatief opgesomde gronden van weigering van de vergunning (bij gemotiveerde ministeriële beschikking) is aanwezigheid van feiten of omstandigheden, op grond waarvan te duchten is dat de verzoeker zich niet zal gedragen als van een goed kredietgever in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht. Nieuw is, dat de Minister een schriftelijke (gemotiveerde) aanwijzing aan de houder van een vergunning kan geven; niet alleen aan hem, die handelt in strijd met de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften¹⁴⁾, maar nu ook aan hem, wiens gedragingen indruisen tegen hetgeen van een goed kredietgever in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht (artikel 19, lid 1, sub b). De Memorie van Toelichting noemt als voorbeelden: kennelijke overkreditering van cliënten, opdringen van kredieten, bedenkelijke wervingsmethoden. Ook bij de zeven gevallen van eventuele intrekking van de vergunning (bij ministeriële beschikking) wordt als (nieuwe) grond genoemd: het blijken van „gedragingen van de vergunninghouder of van handelingen in zijn bedrijf welke in zodanige mate indruisen tegen hetgeen van een goed krediet-

¹²⁾ Evenzo over een ministeriële beschikking tot intrekking van de vergunning, welke gepubliceerd kan, vroeger moest, worden (art. 20 lid 1 en art. 23) en over een ministeriële beschikking tot intrekking van de toestemming tot het houden van een neveninrichting (art. 29, lid 1).

¹³⁾ Art. 4, lid 1 en art. 15, lid 1 van het Ontwerp.

¹⁴⁾ Art. 18 Geldschieterswet (schriftelijke waarschuwing door B. en W.).

gever in het maatschappelijk verkeer redelijkerwijs mag worden verwacht dat het houden van een voorschotbank hem niet langer kan worden toegestaan" (art. 20, sub 6e).

Het ontwerp bevat in Hoofdstuk III, Afd. 1, par. 3 een regeling omtrent de kredietcolporteurs (art. 1, lid 1, sub k), met een stelsel van „toelating" door B. en W. der gemeente van hun woonplaats, grotendeels overeenstemmend met de regeling omtrent colportage in par. 5 van de Wet op het Afbetalingsstelsel 1961.

Evenals andere sociaal-economische wetten¹⁵⁾, waaronder ook de Geldschieterswet, bevat het Ontwerp bepalingen omtrent de administratie (hier van de kredietgever). De houder van een voorschotbank wordt nu echter vrijgelaten in de keuze van zijn systeem van administratie, mits dit zodanig is, dat bij een eenvoudig onderzoek de wijze te constateren valt waarop de wettelijke voorschriften nageleefd worden. Op verzoek van de Minister verstrekt hij een opgave in tweevoud bevattende de totaalbedragen der in het afgelopen kalenderjaar verleende kredieten met de looptijden, gerangschikt volgens de onderscheiden vormen van kredietverlening. Minstens éénmaal 's jaars doet de Minister een onderzoek instellen naar het beheer en de bedrijfsuitoefening van de voorschotbanken, eventueel hun neveninrichtingen. De strafrechtelijk gesanctioneerde overlegingsplicht zal nu beperkt zijn tot die bescheiden, welke de onderzoekende personen „naar hun redelijk oordeel" nodig hebben voor hun taakvervulling¹⁶⁾". Een toegang-verleningsvoorschrift is niet meer opgenomen.

Privaatrechtelijk is de tweede afdeling van Hoofdstuk III. Deze handelt over de obligatoire overeenkomst van kredietverlening (art. 1, lid 1, sub e). Voor deze wordt weer een (authentieke of onderhandse) akte voorgeschreven als geldigheidsvereiste¹⁷⁾, waarin als twee van de vier minimum-inhoudsvereisten het bedrag van de kredieten in Nederlandse valuta in cijfers en in letterschrift, benevens de kredietkosten (als geregeld in de derde afdeling van Hoofdstuk III). Verder behelst deze tweede afdeling bepalingen omtrent de gemachtigde van de kredietnemer en diverse civielrechtelijke nietigheden. Elke zekerheidsstelling is verboden, ook borgtocht ter zake van een overeenkomst van kredietverlening. Een nieuw geval (als derde) van geldig beding van onmiddellijke opeisbaarheid - overigens verboden en van rechtswege nietig - is emigratie.

In dit bestek was het onmogelijk de inhoud van het Ontwerp van Wet op het consumptief krediet volledig weer te geven¹⁸⁾. De diverse, in de wet verspreide, voor de rechtszekerheid der betrokkenen zo gewichtige bepalingen omtrent beroep bij Kroon of Gedeputeerde Staten, de Commissie Wet op het consumptief krediet als college van advies en bijstand aan de regering in de zin van artikel 87 G.W., de kredietregistratie, de statistiek, de volmachten konden bijvoorbeeld niet behandeld worden. Beperking was nodig tot een aantal onderwerpen, welke geacht mogen worden voor de lezers van het M.A.B. het meest interessant te zijn.

¹⁵⁾ J. Valkhoff: „Bepalingen over boekhouding en administratie", blz. 36-47 (1962).

¹⁶⁾ Zie ook art. 25, lid 6 (verslag, balans, inlichtingen, inzage).

¹⁷⁾ Ook de volmacht van de kredietnemer moet schriftelijk (art. 39, lid 2). Toeneming van vormen derhalve. De overeenkomst van geldlening in de artikelen 1791 en 1793 B.W. is vormloos. Voor huurkoop schrijft het B.W. sinds 1936 een akte voor. De pachtovereenkomst moet sedert 1937 schriftelijk aangegaan worden.

¹⁸⁾ Een aardig, beknopt overzicht vindt men in het „Weekblad voor de Nederlandse Bond van Gemeente-ambtenaren" van 13 december 1968 (no. 3269, Jrg. 65) op blz. 339-401, van de hand van W. Schoonderbeek, die indertijd bij de „vader" van de Geldschieterswet (initiatiefwet Van den Bergh) promoveerde op een proefschrift „De Geldschieterswet". Zie ook zijn artikel over de Geldschieterswet in bovengenoemd Weekblad van 26 februari 1965.