DE SOCIALE GEVAREN VAN HET AFBETALINGSKREDIET EN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

DOOR MR TH. A. FRUIN

Sinds in de jaren 1920 de tevoren in ons land nog weinig betekenende verkoop op afbetaling meer tot ontwikkeling kwam, gingen daarmede uitwassen op maatschappelijk gebied gepaard. Van de omstandigheid dat deze overeenkomst niet aan daarvoor passende speciale wettelijke regelen was onderworpen, maakten verkopers herhaaldelijk misbruik door bij soms geringe achterstand in de afbetaling het goed terug te nemen en de reeds betaalde termijnen te behouden, door bezwarende boetebedingen, door betaling in eens te eisen van de restant koopsom e.d. Bovendien werd veel geklaagd over colportage en overcreditering. Nadat in de Tweede Kamer enige malen om wettelijke voorzieningen was gevraagd, stelde de minister van justitie, Mr J. Donner, begin 1930 een Staatscommissie in, welker voorstellen in 1936 leidden tot een wettelijke regeling van de koop en verkoop op afbetaling.

In de Memorie van Toelichting bij het desbetreffende wetsontwerp wijst de minister op het gevaar van overspanning van het afbetalingskrediet door te groot optimisme bij de koper aangaande zijn financiële vooruitzichten en onderschatting van de verplichtingen, die hij op zich neemt en door de onvoldoende rem die de handelaar vindt tegen vergroting van zijn omzet door middel van kredietvergroting. Al behoeft de afbetalingsovereenkomst daarom nog niet te worden verworpen, „moeilijk (valt) te ontkennen dat de kiem van menig misbruik in het stelsel zelf gelegen is". Merkwaardig is na deze toelichting, dat niettemin de wettelijke regeling zich beperkte tot het vastleggen van het rechtskarakter der overeenkomst, het ter beschikking stellen van de kredietgevers van betere rechtsmiddelen en het geven van waarborgen dat de belangen der kopers, ook al zijn zij in wanprestatie, zo goed mogelijk tot hun recht zullen komen. Middelen om die wanprestatie, hoofdzakelijk gevolg van te veel kopen, te voorkomen door overcreditering tegen te gaan, ontbreken echter in de wet. Minister Donner had bij de installatie der staatscommissie uitdrukkelijk doen uitkomen, dat zij alleen de *juridische* vraag had te onderzoeken of en zo ja, welke wettelijke regelen van *overeenkomstenrecht* nodig waren doch dat zij geen onderzoek had in te stellen naar de afbetalingsverkoop als sociaal en economisch stelsel. Weliswaar kwam ook een wet op het afbetalingsbedrijf tot stand maar die beperkte zich tot het invoeren van een vergunningsstelsel voor kleinverkoop op afbetaling en voor colporteurs, regelingen die in de praktijk van geen betekenis bleken te zijn.

Het behoeft onder deze omstandigheden niet te verwonderen, dat ook na deze wettelijke regeling, hoewel die aan een aantal misbruiken een einde

maakte, de klachten over colportage en overcreditering onverminderd aanhielden. Een aantal afbetalingsbedrijven trachtte in verschillende grotere steden van ons land het overcrediteringsgevaar te bestrijden door oprichting van kredietregistratie- annex informatiekantoren en gaf tijdschriften uit ter onderlinge voorlichting. Daaruit bleek echter dat de meeste bedrijven zich afzijdig hielden of onvoldoende medewerkten. De vele werklozen die trachten als colporteur in hun onderhoud op provisiebasis te voorzien, versterkten nog de gevaren der colportage. De Amsterdamse kantonrechters schreven in 1940 in het Nederlandse Juristenblad over „opgedrongen contracten", de pers berichtte vele gevallen van overcreditering.

Klachten die de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Zuid-Holland hadden bereikt, gaven deze in 1943 aanleiding om een commissie van deskundigen en belanghebbenden in te stellen onder voorzitterschap van haar algemeen secretaris, Mr W. F. Lichtenauer, om advies uit te brengen omtrent mogelijke aanvulling van de bestaande wettelijke regeling van het afbetalingsstelsel uit economisch en sociaal oogpunt. Deze commissie erkende in haar in 1944 uitgebracht rapport de nuttige functie van het consumptieve afbetalingskrediet, maar constateerde tevens dat het in vele gevallen leidde tot overcreditering. Zonder een keuze te doen, noemde zij als middelen tot beperking van dit euvel: limitering van de afbetalingsopslag, registratie van afbetalingscontracten of van slechte debiteuren alleen, een effectiever stelsel van colportagevergunningen, verplichte invulling van aanvraagformulieren, vaststelling van minimum contante betalingen en maximumlooptijden, verbod van afbetalingsverkoop van bepaalde goederen, bepaling van een minimumbedrag per artikel dat op afbetaling mag worden verkocht, invoering van een vergunningsstelsel met toezicht. Na de bevrijding werd dit rapport aan de regering aangeboden. In 1948 volgde een Prijzenbeschikking Verkoop op Afbetaling.

Het duurde tot 1950 eer de regering verdere stappen deed. In juni van dat jaar installeerde de Staatssecretaris van Economische Zaken een commissie onder voorzitterschap van de eerder genoemde Mr W. F. Lichtenauer, welke had na te gaan of met het bestaande wetje op het afbetalingsbedrijf kon worden volstaan dan wel een nadere regeling nodig was, waarbij andere eisen aan de uitoefening van dat bedrijf werden gesteld, als hoedanig de staatssecretaris minimum-kassastortingen, maximumlooptijden en een nadere regeling van de colportage met name noemde. Deze commissie-Lichtenauer (verder met C.-L. aan te duiden) bracht in 1954 rapport uit met een schets van een wetsontwerp tot nadere regeling van het afbetalingsbedrijf, over welke schets de Staatssecretaris in maart 1955 het advies vroeg van de Sociaal-Economische Raad. Deze stelde ter voorbereiding een commissie in onder voorzitterschap van prof. dr C. Goedhart. In november 1956 werd het advies van de S.E.R. gepubliceerd.

Alvorens de schets der C.-L. en het advies van de S.E.R. aan een kritische beschouwing te onderwerpen, moge ik enkele opmerkingen maken over het reeds meermalen genoemde begrip overcreditering. De veelheid van nuttige

en aangename zaken die tegenwoordig te koop worden aangeboden, de uitgebreide en psychologisch geraffineerde reclame wekken de begeerte van de consument naar vele goederen. Overwegingen van sociaal prestige versterken die. Men behoort tegenwoordig een stofzuiger, een radiotoestel, een wasmachine, een gewone en een bromfiets te bezitten. Het televisietoestel en de koelkast worden binnenkort gemeengoed. De hartstocht voor snel, gemotoriseerd vervoer blijft niet bij de bromfiets staan, maar breidt zich tot de motorfiets en straks de (tweedehands) auto uit. De aldus ontstane begeerten worden bij aankoop à contant en op korte termijn binnen de perken gehouden van de beschikbare middelen. Heeft men die niet, dan moet men sparen. Doen zich tijdens dat sparen dringender behoeften voor of blijken de nodige bedragen niet lang achtereen uit het inkomen te kunnen worden gemist, dan wordt de aankoop uit- of afgesteld.

Bij aankoop op afbetaling ontbreken niet slechts deze remmen maar ontstaan extraverleidingen doordat de, naar hun aard op vergroting van omzet uit zijnde verkopers de betaling zo gemakkelijk mogelijk voorstellen door geringe of geen contante betalingen, door in hun reclame alleen kleine periodieke betalingen te noemen doch niet de totale koopprijs, door colportage en andere middelen meer. De koper op afbetaling onderschat dikwijls de moeilijkheid van lang durende termijnbetalingen. Daarentegen vormt de mogelijkheid om zonder belangrijk direct offer terstond in het bezit van het begeerde goed te komen, een grote verleiding.

Gelukkig zijn er velen die al deze verleidingen weten te weerstaan en ook op afbetaling met verstand kopen. Vele anderen bemerken eerst te laat, dat zij te zware verplichtingen op zich hebben genomen. Dat behoeft nog niet mee te brengen, dat zij hun betalingen staken, dat dwangincassomaatregelen, als gebruik van looncessie of loonbeslag, nodig worden of dat huurkoopgoederen worden teruggenomen. De consumenten trachten meestal te blijven aflossen. Maar dat gebeurt dan ten koste van andere, meer en dikwijls zeer nodige bestedingen, als aanschaffing van kleding en beddegoed. Overcreditering is steeds aanwezig wanneer door de aflossingen op het krediet of de kredieten het evenwicht in het gezinsbudget wordt verstoord.

Vandaar dat men de omvang van de overcreditering niet kan gelijk stellen aan de som van de percentages afschrijvingen, terugnamen en dwangincasso's, maar dat men er zeker van kan zijn dat die een veelvoud daarvan bedragen. Hoe groot het deel der afbetalingskopers is dat te veel krediet opneemt, is niet bekend en zou slechts door kostbare enquêtes kunnen worden onderzocht. Maar zelfs indien dat deel niet meer dan 5 à 10 % zou bedragen, zou dat al op tienduizenden tot honderdduizend gevallen per jaar neerkomen. Zowel de C.-L. als de S.E.R. zijn van oordeel dat deze zaak niet op haar beloop kan worden gelaten. Wat de te nemen maatregelen naast voorlichting betreft, is het duidelijk dat het overcrediteringseuvel effectief slechts kan worden teruggedrongen door wettelijke voorschriften welke enerzijds de verleiding voor de koper verminderen en hem stimuleren om zich behoorlijk van zijn financiële mogelijkheden rekenschap te geven, anderzijds de verkoper en de financier de plicht opleggen om zich zo goed mogelijk op de

hoogte te stellen van de inkomenspositie en de verplichtingen van de kandidaat-koper en daarmede bij het al dan niet verlenen van krediet rekening te houden, alsmede om af te zien van bepaalde, voor de consument te gevaarlijke verkoopmethoden. Vanuit dit oogpunt mogen thans de schets der C.-L. en het advies van de S.E.R. worden bezien.

In dat licht kunnen de voorstellen der C.-L. niet anders dan hoogst onbevredigend worden genoemd. In hoofdzaak komen zij neer op handhaving van het stelsel van maximumvergoedingen, opgave van de contante prijs van goederen welke op afbetaling plegen te worden verkocht, schriftelijke vastlegging, volgens een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen model, van elke afbetalingsovereenkomst, ook die zonder eigendomsvoorbehoud, met uitbreiding van het pantoffelheldartikel, invulling van een als voren vastgesteld aanvraagformulier door de kandidaat-koper (zonder dat aan niet-invulling enige sanctie is verbonden), verbod van looncessie en invoering van een vergunningstelsel voor afbetalingsverkopers en, behalve voor de colporteurs zelf, ook voor degenen die doen colporteren, onder verplichting om aan de colporteurs een gegarandeerd minimumloon uit te betalen. Intrekking van een afbetalings- of colportagevergunning is mogelijk op grond van misbruiken. Dat daaronder onvoldoende zorg ter voorkoming van overcreditering valt, wordt nergens gezegd en valt uit die term ook moeilijk af te leiden. Men kan niet zeggen, dat de handelaar die onvoldoende informaties inwint, als gevolg daarvan niet op de hoogte is van reeds bestaande verplichtingen van zijn klanten en hun daardoor afbetalingskredieten geeft die overcreditering ten gevolge hebben, zich aan „misbruiken ten nadele van derden" schuldig maakt. Te minder aangezien hem in de ontworpen wet geen enkele verplichting tot het inwinnen van informaties en het rekening houden met bestaande schulden wordt opgelegd. Verplichte minimum-kassastortingen wijst de C.-L. uitdrukkelijk af (behoudens als conjunctuurpolitieke maatregel, waarover hier niet wordt gehandeld). Zelfs de mogelijkheid van verplichte registratie van afbetalingscontracten wil zij niet openen.

Het maakt de indruk, dat de C.-L. meer oog heeft gehad voor de belangen van het bedrijfsleven dan voor de noodzaak om de overcreditering in te perken. Gezien haar samenstelling, overwegend uit vertegenwoordigers van dat bedrijfsleven, behoeft dat misschien niet te verwonderen. Drie vertegenwoordigers van het sociale aspect dienden een minderheidsnota in.

De S.E.R. is van oordeel, dat het afbetalingsstelsel op zichzelf economisch en ethisch aanvaardbaar is maar uitwassen in de vorm van overcreditering meebrengt, ter beperking waarvan, naast betere voorlichting van de consument, een wettelijke regeling noodzakelijk is, die enerzijds de consumenten noopt zich beter rekenschap te geven en van onberaden aankopen af te zien, anderzijds ook de afbetalingskredietgevers de plicht oplegt om een redelijke zorgvuldigheid in acht te nemen ter voorkoming van overcreditering.

Het eerste doel wordt bevorderd door het eisen van een minimum contante betaling, welke de meerderheid van de S.E.R. op 20%, de minderheid

op 15% van de koopprijs gesteld wenst te zien. Van sociale zijden was met klem op zodanige verplichting aangedrongen, waarbij het voorgestelde percentage van 15 tot 25 varieerde.

Ter stimulering van de nodige voorzichtigheid van de verkoper of financier wil de S.E.R. de ondernemer strafbaar gesteld zien, die op lichtvaardige wijze afbetalingsovereenkomsten pleegt af te sluiten of te financieren, waarvan overcreditering het gevolg is. Daartoe dient de ondernemer een inlichtingenformulier betreffende de kandidaat-koper te doen invullen en deze de juistheid van de vermelde gegevens met zijn handtekening te doen bekrachtigen. Bovendien moet de ondernemer verplicht worden naar vermogen, door het vragen van inlichtingen bij derden, deze juistheid te controleren en daarvan uit de stukken te doen blijken. Deze beide laatste voorschriften zijn een goede uitwerking van het algemene voorschrift tot voorzichtigheid. Wonderlijk is, dat de S.E.R. daaraan echter geen sanctie wil verbinden, waardoor zij veel van hun waarde verliezen.

Om praktische redenen stelt de S.E.R. voor om het vergunningstelsel voor verkopers op afbetaling (welker aantal door het Economisch Instituut v. d. Middenstand voor 1953 op 13000 is geschat) te vervangen door eenvoudige registratie. Voor het optreden als afbetalingsfinancier wil hij een vergunning eisen van de met de uitvoering der wet belaste minister, welke vergunning zou moeten worden geweigerd, indien op grond van de persoonlijke eigenschappen of gedragingen van de ondernemers of beheerders misbruik ten nadele van derden dan wel onvoldoende deskundig beheer te vrezen valt, of indien niet tenminste een bepaald bedrag aan eigen middelen blijvend beschikbaar kan worden gehouden voor de financiering van verkopen op afbetaling. Dit advies is daarom zo belangrijk omdat de betekenis van de financieringsmaatschappijen voor de afbetalingsverkoop sinds 1953 sterk is toegenomen en van deze banken, indien van behoorlijke standing, een invloed ten goede op de kredietverstrekking kan uitgaan. Daarentegen kan haar invloed zeer gevaarlijk zijn, indien zij in handen zijn van ondeskundige of minder scrupuleuze lieden, als thans bij een deel der kleinere instellingen het geval is. Uit dat oogpunt is het door de S.E.R. gesuggereerde minimum eigen kapitaal van *f* 20.000 stellig te laag en dient, naar het voorbeeld van Frankrijk en een voorstel van de Belgische Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, ten minste *f* 100.000 te worden verlangd.

Met de S.E.R. kan worden ingestemd, dat het niet nodig is om te eisen dat alle afbetalingsovereenkomsten, ook die zonder eigendomsvoorbehoud, schriftelijk worden aangegaan, als de C.-L. had voorgesteld, maar dat het voldoende is, dat een koopbon met de nodige bijzonderheden aan de koper wordt afgegeven. Ook verdient de door de S.E.R. voorgestane verdere beperking van het voor cessie vatbare deel van het loon uit sociaal oogpunt de voorkeur boven een verbod van looncessie.

Bedenkelijk daarentegen is de vervanging van het bij de bestaande praktijk aansluitende voorstel der C.-L. tot *verplichte* vaststelling bij ministeriële beschikking van maximum-afbetalingsvergoedingen, door het advies van de S.E.R. waarbij zodanige vaststelling facultatief wordt gesteld. De gronden

voor dat advies zijn, dat zonder wettelijke maxima kans bestaat op verlaging van de vergoedingen onder invloed van de concurrentie en dat bij niet-merkartikelen de controle op de naleving van eventuele voorschriften zeer moeilijk is. Bovendien zou, indien met de prijzenbeschikking ook de administratievoorschriften zouden vervallen, een kostenvermindering intreden, die een verlaging van de vergoedingen mogelijk zou maken.

Hiertegen valt op te merken dat, naar ten aanzien van auto's gebleken is, wettelijke maxima niet aan tariefsverlaging in de weg behoeven te staan. Dat bij merkartikelen niettemin van lagere tarieven niets valt te merken, is het gevolg van ondernemersafspraken, waarbij het maximum tevens tot verplicht minimum is gemaakt. Wil men door concurrentie tot de zeer wenselijke tariefsverlaging komen, dan dient in de nieuwe wet een bepaling te worden opgenomen, welke ondernemersovereenkomsten op dit terrein bij voorbaat onverbindend verklaart, tenzij zij vooraf door de minister van Economische Zaken zijn goedgekeurd. Bij niet aan dergelijke afspraken onderworpen artikelen bestaat reeds thans tariefconcurrentie, met name van de zijde der postorderbedrijven. Controle op de tarieven is daarbij inderdaad moeilijk door de mogelijkheid, de afbetalingsopslag in de zgn. contantprijs te verwerken en door andere middelen ter versluiering van de werkelijke grootte van de opslag. Laat men het tarief echter vrij, dan zullen dezelfde factoren in vele gevallen tot hoge, doch versluierde opslagen leiden, die, juist door die versluiering en het ontbreken van administratieve voorschriften met controle, niet gemakkelijk zullen worden opgemerkt en daardoor geen aanleiding zullen geven om alsnog maximumtarieven vast te stellen. De deur voor woekertarieven wordt aldus wijd opengezet.

Op twee belangrijke punten is het advies van de S.E.R. even weinig bevredigend als dat van de C.-L. n.l. colportage en kredietregistratie.

Algemeen is men zich bewust, dat colportage in vele gevallen tot onverstandige aanschaffingen en overcreditering leidt. Toch weten beide colleges geen betere oplossing dan verbetering van het bestaande, in de praktijk waardeloos gebleken vergunningstelsel. Daardoor kan hoogstens worden bereikt, dat ongunstige elementen en kwade praktijken worden geweerd. Maar de taak, ook van de fatsoenlijke colporteur, is om door handig praten en optreden zijn waar aan de man te brengen en eventuele weerstanden van de klanten te overwinnen. Daarin schuilt het eigenlijke gevaar van de colportage en dat kan door geen vergunningstelsel worden ondervangen. Vandaar dat de grootst mogelijke minderheid zowel van de C.-L. als van de S.E.R. een verbod van colportage wil. Moet men dan alle bezoeken en demonstraties ten huize van de consumenten verbieden? Dat zou te ver gaan. Er is echter een middenweg, die door de C.-L. en de S.E.R. niet onder het oog is gezien: bezoeken en demonstraties wel toelaten maar verbieden dat bij die gelegenheid afbetalingscontracten worden afgesloten, aanvragen daartoe in ontvangst worden genomen en goederen, anders dan ingeval van contante verkoop, worden achtergelaten. Aldus krijgt de consument de gelegenheid om zich te beraden buiten de aanwezigheid van de welbespraakte colporteur en het verleidelijke goed.

Van verschillende zijden is ervoor gepleit, dat in de overwogen wet op het afbetalingsbedrijf aan de met de uitvoering belaste minister de bevoegdheid wordt gegeven tot officiële erkenning van niet-commerciële rechtspersonen, die binnen een bepaald ressort de aan consumenten verstrekte kredieten van afbetalings-, betaalzegel- en geldschietbedrijven registreren en daaromtrent archiefinformaties verstrekken, een en ander onder voorwaarde van goed beheer en matige tarieven en onder controle van het departement. Gevolg van zodanige erkenning zou dan moeten zijn, dat al de genoemde bedrijven verplicht zijn, hun aan inwoners van het ressort van zodanig kredietregistratiebureau verstrekte kredieten aan dat bureau op te geven en daarbij inlichtingen omtrent bij anderen lopende verplichtingen in te winnen alvorens zelf tot kredietverlening over te gaan.

De tegen dit denkbeeld aangevoerde bezwaren zijn, dat een en ander te veel werk en kosten zou meebrengen. Uit de bloei en nog voortdurende groei van de Duitse Schufa's, thans een 32 regionale registratiebureaus, waarbij de meeste financieringsmaatschappijen en vele handelaren zijn aangesloten, blijkt dat kredietregistratie op voor de bedrijven aanvaardbare basis zeer goed mogelijk is. Ook in de Verenigde Staten is dit stelsel sterk ontwikkeld. In beide landen berust het op vrijwillige samenwerking der kredietgevers. In het individualistische Nederland is het nooit tot voldoende ontplooiing kunnen komen omdat de meeste bedrijven in het geheel niet meededen en de overige dikwijls onvoldoende medewerkten. Kredietregistratie is echter onontbeerlijk voor het werkelijk tegengaan van overcreditering. Dikwijls geven consumenten, ondanks de hun ter zake gestelde vragen, elders lopende verplichtingen niet op. Door informatie bij derden is daar veelal niet achter te komen. Het gevolg is, dat ook de goed willende kredietgever herhaaldelijk, zonder dat te weten, krediet geeft dat, in combinatie met eerdere kredieten van anderen, tot overcreditering leidt. Slechts samenwerking van de kredietgevers in registratiebureaus kan daaraan een einde maken. Die samenwerking is op belangrijke schaal hier te lande alleen te verkrijgen met behulp van een wettelijke verplichting als hiervoren aangegeven.

Mijn conclusie is, dat, hoezeer het S.E.R.-advies (behoudens het facultatief stellen van maximumtarieven) een verbetering is op de voorstellen der Commissie-Lichtenauer, een deugdelijke, het overcrediteringskwaad werkelijk tegengaande wettelijke regeling van het afbetalingsbedrijf niet is te verkrijgen dan door de twee middelen, die door de meerderheid van de S.E.R. zijn verworpen: een effectiever wegnemen van de gevaren der colportage en bovenal, het scheppen van de mogelijkheid van verplichte deelneming aan kredietregistratiebureaus.