

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE COMMISSIE VAN
RAPPORTEURS over het ontwerp van wet houdende
een tijdelijke regeling betreffende afbetalingsovereen-
komsten.

De overweging van dit wetsontwerp in de afdelingen der Kamer heeft geleid tot de volgende opmerkingen.

I. Algemene beschouwingen

§ 1. *Inleiding*

Van verschillende zijden werd opgemerkt, dat men zich ondanks een aantal bezwaren met de strekking van deze tijdelijke regeling wel kon verenigen.

Vele leden waren van oordeel, dat het afbetalingswezen in de na-oorlogse periode een zodanige omvang heeft aangenomen, dat er gesproken kan worden van een probleem. Het kopend publiek blijkt steeds meer van het afbetalingsstelsel in velerlei vorm gebruik te maken. Het kopen op krediet heeft huns inziens, economisch en sociaal bezien, zowel goede als kwade kanten. Zij stelden zich voor verder in dit verslag hier nader op in te gaan.

Overigens uitten deze leden enige twijfel of een tijdelijke regeling met een beperkte strekking op het gebied der conjunctuurpolitiek als de voorgestelde, indien deze toepassing zal vinden, wel voldoende effect zal sorteren, gelet op de zeer moeilijke uitvoering ervan wegens het ontbreken van exacte gegevens omtrent de omvang, de talrijke vormen en de aard van het kopen op krediet. Over welke gegevens beschikt men, zo vroegen zij, ten aanzien van de omvang van het kopen op afbetaling van b.v. bromfietsen, radio's, rijwielen, meubels, textiel en bontmantels, haarden en fornuizen, scooters, stofzuigers, wasmachines, kookapparaten, boeken, serviezen, enz.?

Verantwoorde toepassing van de onderhavige regeling zal toch, aldus meenden deze leden, moeten steunen op voorhanden zijnde gegevens omtrent de omvang van het afbetalingsvolume.

Sommige leden waren gaarne bereid een spoedige totstandkoming van de wet, waarvan het ontwerp thans bij de Kamer aanhangig is, te bevorderen. Zij achtten de toelichting duidelijk en meenden, dat mede door de wijziging, in de considerans aangebracht, nu wel de zekerheid bestaat, dat de wet slechts zal worden toegepast in een conjunctuursituatie, als waarin ons land zich thans bevindt.

Zij betreurden intussen, dat tijdens de openbare behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer de Minister van Economische Zaken niet aanwezig was geweest.

Wijders uitten deze leden bedenkingen met betrekking tot hetgeen de Staatssecretaris bij die gelegenheid had opgemerkt over de bestrijding van het gevaar, dat bestaat in het ontwijken van de te stellen verboden, c.q. beperkende regelingen (*Handelingen Tweede Kamer, zitting 1955—1956, blz. 4062, linkerkolom*). Zulks zou immers kunnen plaatsvinden door toename van de vraag naar kredieten bij de volkskredietbanken, particuliere geldschietkantoren, betaalzegelkassen, enz.

De beide in dit verband door laatstgenoemde bewindsman aangevoerde argumenten om aan te tonen, dat de geuite vrees

overdreven was, achtten zij weinig steekhoudend. Zij zouden een klemmender betoog op prijs stellen, ter wegneming van de bij hen bestaande vrees.

Enige leden waren doordrongen van de snelgroeiende betekenis van het afbetalingssysteem als een nieuwe kredietvorm ter stimulering van het economische leven. Zij hadden er begrip voor, dat de Minister van Economische Zaken bij zijn pogen, de spanningen in het huidige hoge conjunctuurniveau te verminderen, behoefte heeft aan een tijdelijke wettelijke regeling, die hem in staat zal stellen op korte termijn voorschriften te geven betreffende de afbetalingsovereenkomsten ter beperking van de bestedingen.

Deze leden verklaarden zich daarom bereid hun medewerking aan de totstandkoming van de wet te geven.

Verscheidene leden verklaarden daarentegen tegen dit wetsontwerp ernstige bezwaren te hebben. Voor hen is het ingrijpen in de contractsvrijheid alleen dan acceptabel, wanneer de noodzaak daartoe goed gedocumenteerd wordt aangetoond en wanneer dan verder de rechten van de betrokkenen zo goed mogelijk worden gewaarborgd. Noch van het een, noch van het ander is hier sprake. Zij betreurden het met name, evenals de leden, die het eerst in dit verslag aan het woord waren geweest, dat ieder gegeven omtrent de omvang van het kopen op afbetaling ontbreekt. Deze leden erkenden, dat de laatste jaren een aanmerkelijke uitbreiding van het kopen op afbetaling heeft plaatsgevonden, maar dat deze uitbreiding van zodanige aard is geweest, dat zij dientengevolge uit een conjunctureel oogpunt beschouwd een gevaar zou opleveren, achtten zij in het geheel niet aangetoond.

Wat het punt der rechtszekerheid betreft, stelden zij zich voor verder in het verslag hier nader op in te gaan.

Enkele leden waren van mening, dat het onderhavige wetsontwerp, wanneer het tot wet zal zijn verheven, er slechts toe kan leiden, dat die groepen van de Nederlandse bevolking welke over de minste financiële middelen beschikken, getroffen worden. Immers, dit wetsontwerp heeft niet tot doel de verkoop van bepaalde produkten onmogelijk te maken, doch slechts de afbetaling daarvan aan regels te binden, welke in vele gevallen stringenter zullen zijn dan die, welke thans in de praktijk gelden.

Zij, die over voldoende geldmiddelen beschikken, zullen daardoor in hun kopen op afbetaling niet worden gehinderd. Voorts vreesden ook deze leden evenals sommigen, eerder in dit verslag aan het woord, dat diegenen, die over weinig financiën beschikken, tegen hoge rente geld zullen gaan lenen, ten einde de eerste betaling te kunnen voldoen. Het gevolg van de wettelijke regeling zal verder kunnen zijn, aldus deze leden, dat zij, die over nog minder middelen beschikken, in het geheel niet meer een afbetalingsovereenkomst zullen kunnen sluiten. Thans vinden de minst draagkrachtigen in het sluiten van zodanige overeenkomsten een middel om, door het betalen van een wekelijks bedrag, zonder onoverkomelijke moeilijkheden, vaak zeer noodzakelijke gebruiksvoorwerpen aan te schaffen.

In verband met het huns inziens discriminerende karakter van dit wetsontwerp verklaarden deze leden hun stem hieraan niet te kunnen geven.

§ 2. Verdere maatregelen, nodig in verband met de conjuncturele situatie

Sommige leden merkten op, dat, hoezeer zij de voorgestelde wettelijke regeling ook toejuichten, een beperking van de mogelijkheid tot het kopen op afbetaling slechts een bescheiden middel kan zijn om de huidige bestedingsdrang tot de gewenste proporties terug te brengen. In de Memorie van Toelichting op dit wetsontwerp stelt de Regering terecht in het licht, dat er conjuncturele spanningen zijn en dat deze o.a. de behoefte doen gevoelen regelen te stellen betreffende afbetalingsovereenkomsten. Huns inziens had nu echter de verdediging door de Staatssecretaris van Economische Zaken van het wetsontwerp in de Tweede Kamer geen enkele verheldering gebracht t.a.v. het kader van de overige maatregelen, waarin hetzelfde gezien moet worden. (*Handelingen* Tweede Kamer, dezer zit-

ting, blz. 4061, rechterkolom.)

De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft bij die gelegenheid, aldus deze leden, op gulle wijze erkend, dat dit ontwerp slechts een deel is van het instrumentarium, nodig om de conjunctuur te beïnvloeden, maar waaruit het instrumentarium in zijn geheel dan zal bestaan, werd de Volksvertegenwoordiging niet medegedeeld. Wel heeft de Staatssecretaris toen opgemerkt, dat de maatregelen, die krachtens deze wet zullen worden genomen „alleen effectief (kunnen) zijn in samenhang met tal van andere maatregelen”. (*Handelingen*, blz. 4062, linkerkolom.) Nu had de Staatssecretaris wel reeds enige van die maatregelen genoemd, maar deze stamden uit de tijd vóór het laatste compromis betreffende de loonpolitiek.

De Staatssecretaris heeft echter verder géén positieve mededelingen hierover gedaan en volstaan met naar de rede van de Minister van Economische Zaken t.g.v. de openbare behandeling van hoofdstuk X der Rijksbegroting voor het jaar 1956 in de Eerste Kamer te verwijzen. De Staatssecretaris heeft echter voorbijgezien, dat de genoemde Minister te dier gelegenheid het beleid van de Regering allerminst heeft uiteengezet. De bewondering, welke de Staatssecretaris bij zijn beantwoording in tweede termijn voor de Minister van Economische Zaken aan de dag legde (*Handelingen* Tweede Kamer, dezer zitting, blz. 4064, rechterkolom), kan hiervoor niet de ogen doen sluiten. Die bewindsman heeft immers tegenover een zevental suggesties van het lid van deze Kamer de heer Molenaar opgemerkt (*Handelingen* Eerste Kamer, zitting 1955—1956, blz. 3195, rechterkolom), dat deze hem wel toespraken, maar dat het Kabinet ter zake — d.w.z. met het oog op de ten gevolge van de loonsverhogingen te verwachten bestedingsdrang — nog géén beslissing had genomen. Het nemen van beslissingen kon, aldus deed de Minister van Economische Zaken toen uitkomen, ook nog wel even wachten. Sedert is een staatslening uitgeschreven, waarvan het resultaat niet ten volle aan de verwachtingen heeft voldaan, maar — zo vroegen deze leden — wat doet de Regering verder in dit verband? Zij merken hierbij nogmaals op, dat dit wetsontwerp immers, hoe aanvaardbaar ook, wanneer het tot wet zal zijn verheven de bestaande conjuncturele spanningen niet in belangrijke mate zal doen afnemen, doch deze ten hoogste enigszins zal verzwakken.

Vele leden brachten naar voren, dat een krachtige bevordering van bezitsvorming, o.m. door het stimuleren van sparen met verlening van fiscale vrijstelling op spaarbedragen, tot een effectieve beteugeling van de gevreesde sterke verhoging der consumptieve uitgaven zal leiden.

§ 3. Definitieve regeling

Vele leden achtten een definitieve regeling van het kopen op afbetaling niet slechts dringend gewenst, doch ook zeer urgent.

Als gevolg van het ontbreken van een afdoende wettelijke regeling op dit gebied heeft, huns inziens, de ontwikkeling van het afbetalingswezen in ons land tot talrijke uitwassen en misbruiken geleid, veelal ten koste van de onvoldoende beschermde koper op krediet. Dientengevolge zijn ook vele — waarvan verschillende nagenoeg oncontroleerbare — vormen van kopen op afbetaling ontstaan, waardoor het probleem van het afbetalingswezen met zijn vele facetten zeer onoverzichtelijk is geworden.

Alhoewel de hier aan het woord zijnde leden als hun mening uitspraken, dat een tijdelijke regeling, als het voorliggend wetsontwerp bedoelt te geven ter beteugeling van het afbetalingskrediet, uit conjunctureel oogpunt haar nut kan hebben, zouden zij er toch de voorkeur aan hebben gegeven, indien aan dit wetsontwerp een wettelijke regeling ware voorafgegaan met betrekking tot de sociale aspecten van het afbetalingswezen. Daardoor zou immers het kopen op afbetaling in het algemeen in betere banen zijn geleid, met voorkoming van vele ongezonde uitwassen. Zowel sociaal als economisch zou dit van groot belang zijn geweest.

Enige andere leden, die niet wilden ontkennen, dat aan het afbetalingsstelsel voordelen verbonden zijn, achtten toch de

gevaaren, welke eraan kleven, van zodanige aard, dat zij de totstandkoming van een definitieve regeling ter zake, welke op algemene economische en sociale beginselen gebaseerd moet zijn, dringend gewenst oordeelden.

Blijkens de mededelingen in de Memorie van Toelichting op dit wetsontwerp (blz. 3, rechterkolom, en blz. 4, linkerkolom) is het, aldus deze leden, niet mogelijk aan de hand van het rapport der Commissie van Onderzoek inzake het Afbetalingswezen (de z.g. Commissie-Lichtenauer) spoedig een wetsontwerp in te dienen, waarin de gehele materie geregeld wordt. Deze leden verklaarden zich bereid zulks te aanvaarden, doch achtten het van betekenis, dat de geldingsduur was ingekort op aandringen der Tweede Kamer tot een tijdvak, dat nu niet meer op 1 januari 1960, doch op 1 januari 1959 zal eindigen. Hiermede werd huns inziens te kennen gegeven, dat de definitieve wet vóór deze laatste datum behoort tot stand te komen.

Enkele leden, dezelfden, die eerder in dit verslag hadden verklaard hun stem niet aan dit wetsontwerp te kunnen geven, wilden nochtans erkennen, dat er aan het kopen op afbetaling ook nadelen verbonden zijn. Wanneer de Regering de behoefte zou gevoelen deze nadelen van het kopen op afbetaling voor de consument weg te nemen, zou zij er beter aan doen regelen te ontwerpen, welke met de sociale kant van dit vraagstuk op bevredigende wijze rekening houden.

§ 4. Waarborgen voor de rechtszekerheid

Verscheidene leden had het verbaasd, met welk een gemak de Regering artikel 41 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie terzijde heeft geschoven. Het tweede lid van dit artikel bepaalt:

„Tenzij het landsbelang zich naar hun oordeel daartegen verzet, vragen Onze krachtens artikel 28, eerste lid, aangevozen Ministers de Raad of de in artikel 43 bedoelde commissies advies omtrent alle belangrijke maatregelen op sociaal of economisch gebied, welke zij voornemens zijn te treffen.”.

In de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer (blz. 2, rechterkolom) staat, dat „met het oog op de vooral op dit gebied gewenste slagvaardigheid van het beleid”, de Ministers het niet mogelijk achten zich te binden tot het vragen van voorafgaand advies van de S.E.R.

Nu is het vanzelfsprekend, dat het vragen van advies een zekere vertragende werking zal hebben. In een democratisch geregeerde staat zullen, ten gevolge van de waarborgen, welke voor de bescherming van de rechten van de onderdanen zijn geschapen, ongetwijfeld minder mogelijkheden openstaan onmiddellijk in te grijpen, maar dat mag, naar het inzicht dezer leden, geen aanleiding zijn om, zoals in dit wetsontwerp geschiedt, de Regering vrijheid te geven geheel naar eigen inzicht te handelen met alleen de repressieve controle van de Staten-Generaal.

Wanneer men ziet, hoeveel meer belemmeringen, t.a.v. wat met betrekking tot het onderhavige wetsontwerp een slagvaardig beleid wordt genoemd, de Regering heeft aanvaard in het eveneens aanhangige wetsontwerp tot gewijzigde vaststelling van de Wet toezicht credietwezen, hetwelk uit een oogpunt van conjunctuurbeheersing huns inziens toch véél belangrijker is dan het onderhavige wetsontwerp, zo valt niet in te zien, dat bij deze wet het landsbelang zich zou verzetten tegen het vragen van het oordeel van de S.E.R. Wanneer men aan de slagvaardigheid bij het conjunctuurbeleid zodanig grote betekenis toekent, zal men ook op het fiscale gebied nog een stap verder kunnen gaan en met terzijdestelling van de rechten der Staten-Generaal aan de betrokken Ministers aanmerkelijk grotere bevoegdheden moeten geven.

Enige leden konden daarentegen wel begrijpen, dat de Regering niet op de suggestie was ingegaan, de voorschriften, welke aan de hand van de tijdelijke wet zullen moeten worden gegeven, pas uit te vaardigen nadat de Sociaal-Economische Raad zal zijn gehoord. Conjunctuurpolitieke maatregelen vereisen, aldus deze leden, nu eenmaal een snel ingrijpen. De adviezen van de Sociaal-Economische Raad, hoe waardevol zij ook kunnen zijn, laten zo lang op zich wachten, dat zij een snelle wetgeving in de weg staan.

De leden, vóór de laatstvermelden aan het woord, uitten voorts ernstig bezwaar, praktisch een blanco volmacht aan de Minister van Economische Zaken en zijn ambtgenoot van Financiën te verstrekken om afbetalingsovereenkomsten te regelen en daarbij voorwaarden te bepalen, geheel afhankelijk van het inzicht dezer Ministers, welke voorwaarden eventueel zullen verschillen naar gelang van de aard of de waarde der zaken of de hoedanigheid, uit economisch oogpunt bezien, der kopers of verkopers. De hier het woord voerende leden beseffen zeer wel, dat men hier slechts te maken heeft met een tijdelijke regeling, nochtans hadden zij ernstig bezwaar om de Regering dergelijke verstrekkende bevoegdheden te verlenen, zonder dat aan de belanghebbende het recht is gegeven om gehoord te worden of enig recht is verleend om tegen de ministeriële beslissingen in beroep te komen.

Sommige leden verklaarden echter, dat zij bereid waren de Regering de machtiging, neergelegd in artikel 2 van het wetsontwerp, waardoor inderdaad ook huns inziens grote macht wordt gegeven, te verlenen. Het had hen getroffen, dat in een adres van de Industriële Verbonden en de Raad van Overleg voor de Handel over het hoofd wordt gezien, dat het, naar zij althans de indruk kregen, de bedoeling van het ontwerp is, een zo gedifferentieerd mogelijke toepassing van de wet te bevorderen. De aan het woord zijnde leden vroegen, of deze indruk juist was. Zo ja, dan zagen zij geen aanleiding om op een speciale regeling aan te dringen, krachtens welke de Staten-Generaal zoveel mogelijk bij het ten gevolge van de wet te voeren beleid zullen worden betrokken. Daar ook de wens van de Industriële Verbonden en de Raad van Overleg voor de Handel uiting geeft aan de gedachte van een ongedifferentieerd en alle bedrijfstakken gelijkelijk betreffend ingrijpen, komt, nu dit niet het geval is, ook in hun gedachtengang een bekrachtiging bij de wet van de genomen beschikkingen niet aan de orde. Deze leden meenden, dat de gewone parlementaire controle ter zake voldoende was.

§ 5. Raadplegen van het bedrijfsleven

Vele leden wezen op de wenselijkheid, dat bij het treffen van maatregelen, uit hoofde van de wet, ook de daarvoor in aanmerking komende instanties van het bedrijfsleven zullen worden geraadpleegd, in zoverre speciale belangen van die zijde daarbij betrokken zijn. Zij zouden het op prijs stellen alsnog van de Staatssecretaris te vernemen, of zijn ter gelegenheid van de openbare behandeling van dit wetsontwerp in de Tweede Kamer ter zake gemaakte opmerkingen (*Handelingen* dezer zitting, blz. 4062, rechterkolom) in die zin mogen worden verstaan.

Sommige leden merkten hierbij op, dat het hen verheugd had, dat de Staatssecretaris bij het voorbereiden van de op grond van de wet te treffen maatregelen contact met belanghebbenden uit de betrokken branches en met deskundigen op het gebied van het afbetalingswezen had toegezegd.

II. Artikelen

Artikel 1. Vele leden vroegen een nadere uiteenzetting te mogen ontvangen aangaande de consequenties van het verband, dat in artikel 1 van het ontwerp wordt gelegd met artikel 1576 van het B.W. Gezien de zéér ruime formulering van koop en verkoop op afbetaling in genoemd artikel van het Burgerlijk Wetboek zou men, aldus deze leden, kunnen concluderen, dat de wet zal gelden voor elke verkoop van roerend goed, waarbij is toegestaan, dat, na de levering, nog twee of meer termijnen zullen worden betaald. Ook leveringen aan handelaren, waarbij t.a.v. de betaling is afgesproken, dat deze in twee of drie termijnen mag geschieden, zouden dus onder de werking der wet vallen.

De leden, hier aan het woord, meenden, dat dit niet de bedoeling kan geweest zijn bij het indienen van het wetsontwerp.

Artikel 2. Sommige leden maakten de opmerking, dat het tweede lid van artikel 2 aan duidelijkheid van formulering veel

te wensen overlaat. De Memorie van Toelichting op het wetsontwerp neemt dezelfde redactie over en licht dus, naar hun oordeel, niets toe. Zij drongen derhalve aan op een nadere omschrijving van de woorden „hoedanigheid uit economisch oogpunt”.

Artikel 3. Opgemerkt werd, dat in het nieuwe, in artikel 1, onder 1°, van de Wet op de economische delicten op te nemen punt *m.*, „wet” met een kleine letter is geschreven, terwijl in het aanbiedingsformulier „wet” met een hoofdletter wordt

geschreven. Is dit, zo vroegen deze leden, overeenkomstig de door de Regering aanvaarde spellingsregelen?

Vastgesteld 25 mei 1956.

DE DREU
SASSEN
MAENEN
MOLENAAR.