



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Pandbelening

Ruijs, W.

Citation

Ruijs, W. (2023, June 28). *Pandbelening. Meijers-reeks*. Boom juridisch. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3627869>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3627869>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

3.1 PARLEMENTAIRE GESCHIEDENIS

41. *Indiening wetsontwerp.* Op 26 april 1909 werd het wetsontwerp houdende een regeling van de banken van lening aan de Tweede Kamer aangeboden.¹ Aan nieuwe wetgeving op het gebied van de banken van lening bestond grote behoefte. In de memorie van toelichting bij de Pandhuiswet 1910 wordt erop gewezen dat de bestaande regeling voor banken van lening in het Koninklijk Besluit van 31 oktober 1826 ‘niet boven twijfel [is] verheven’, omdat deze niet in het Staatsblad is afgekondigd, maar in het bijvoegsel hiervan en bovendien niet meer aansluit bij de praktijk.² Ook ten aanzien van de particuliere banken van lening (pandhuizen) bestond volgens de memorie van toelichting onzekerheid of de Wet van 16 Pluviôse an XII, waarin werd bepaald dat een particuliere bank van lening slechts mocht worden opgericht met toestemming van de overheid, nog wel rechtsgeldig was en of er nog een strafrechtelijke sanctie bij overtreding van het verbod gold.³ De memorie van toelichting vermeldt:

‘Bij deze volslagen onzekerheid aangaande de rechtskracht van alle op dit stuk in aanmerking komende bepalingen, konden particuliere banken van lening ongecontroleerd in het leven worden geroepen en haar bedrijf uitoefenen. Van dat gemis aan controle is ruimschoots gebruik gemaakt.’⁴

Datzelfde gold voor huizen van verkoop met het recht van wederinkoop, die ‘van oudsher vrij konden worden opgericht.’ Vele pandhuizen en huizen van verkoop met het recht van wederinkoop ontwikkelden zich volgens de memorie van toelichting tot

‘...woekerinstellingen, die, onder den schijn van de minder bevoorrechte hulpzoekenden te helpen, hen uitzuigen en aldoor knagen aan het overblijfsel van welvaart, dat bij deze ongelukkigen nog te vinden is.’⁵

Uit de parlementaire stukken blijkt dat zich onder meer de volgende misstanden voordeden bij de particuliere pandhuizen en de huizen van verkoop met het recht van wederinkoop: hoge rentes (woekerrentes), korte

1 Kamerstukken II 1908/09, 277, 2.

2 Kamerstukken II 1908/09, 277, 3, p. 6. Zie hierover ook par. 2.4.3.

3 Kamerstukken II 1908/09, 277, 3, p. 6. Zie hierover ook par. 2.4.3 en 2.4.5.

4 Kamerstukken II 1908/09, 277, 3, p. 6.

5 Kamerstukken II 1908/09, 277, 3, p. 6.

beleentijden, misleiding van de klanten en het aannemen van gestolen goederen.⁶ Met het wetsontwerp werd beoogd het pandhuisbedrijf, waarmee ten koste van economisch zwakkeren buitensporige winsten op ongeoorloofde wijze werden gemaakt, aan regels te onderwerpen.⁷ Particulieren werd het houden van een bank van lening slechts toegestaan onder preventieve en repressieve controle van de gemeente en met waarborgen tegen misleiding.⁸

De pandhuizen en de huizen van verkoop met het recht van wederinkoop hadden door hun vrijheid een concurrentievoordeel op de gemeentelijke banken van lening.

Het aantal gemeentelijke banken van lening was in de periode van 1870 tot 1906 van 34 naar 17 gedaald. Het aantal erkende particuliere en verpachte banken van lening was van 1830 tot 1906 teruggelopen van 80 naar 3. De memorie van toelichting stelt dat de gemeentelijke banken van lening te veel waren gebonden door de bepalingen in het Koninklijk Besluit van 1826. Als voorbeeld wordt genoemd de lange beleentermijn van 14 maanden. Ook wordt verwezen naar de te geringe publieksgerichtheid van de banken van lening. Daarom wordt in het wetsontwerp gestreefd naar zoveel mogelijk vrijheid van beweging voor de gemeentelijke banken van lening.⁹

42. *Verbod op banken van lening?* In de memorie van toelichting bij de Pandhuiswet 1910 wordt de vraag gesteld of het houden van banken van lening door een gemeente moet worden toegelaten.¹⁰ Deze vraag wordt bevestigend beantwoord met een beroep op de lange geschiedenis van gemeentelijke banken van lening. Bovendien zou het verbieden van gemeentelijke banken van lening schadelijk zijn voor belanghebbenden, omdat de gemeentelijke banken van lening geld verstrekken tegen de minst bezwarende voorwaarden. Ook een verbod op het houden van banken van lening door particulieren wordt in de memorie van toelichting verworpen. De activiteit van een bank van lening wordt op zich geoorloofd geacht. Eerst zou moeten worden getracht de uitwassen van het bedrijf terug te dringen door wettelijke voorschriften op het particuliere bedrijf in te voeren. Ook zou een verbod verstorend werken op de markt voor banken van lening.

43. *Parlementaire behandeling.* Bij de behandeling van het wetsontwerp bleek er bij de parlementariërs een sterke behoefte te zijn aan wetgeving op het gebied van de pandbelening. Sommige leden van de Tweede Kamer wilden verder gaan dan de minister en dienden een amendement in dat aan gemeenten met meer dan 5000 inwoners de verplichting moest worden

6 Kamerstukken II 1908/09, 277, 3, p. 6-7.

7 Kamerstukken II 1909/10, 53, p. 7.

8 Kamerstukken II 1908/09, 277, p. 7.

9 Kamerstukken II, 1908/09, 277, 3, p. 7.

10 Kamerstukken II, 1908/09, 277, 3, p. 7.

opgelegd om een bank van lening te hebben.¹¹ Dit voorstel haalde het niet. Het wetsontwerp werd uiteindelijk met een paar kleine wijzigingen aangenomen in 1910.¹² Hoewel in de wet uitsluitend wordt gesproken over banken van lening, werd haar citeertitel Pandhuiswet (art. 60 PHW). In dit hoofdstuk wordt de in de Pandhuiswet 1910 gebruikte terminologie aangehouden.

3.2 WETTELIJKE REGELING

3.2.1 Reikwijdte

44. *Definitie.* In artikel 1, lid 1 van de Pandhuiswet 1910 worden banken van lening als volgt gedefinieerd:

‘Deze wet verstaat onder banken van lening alle inrichtingen, waar gewoonte wordt gemaakt van het in ontvangst nemen van roerende zaken tegen afgifte van geld en het weder afgeven van die zaken tegen ontvangst van geld of andere roerende zaken aan houders van bij de ontvangst van de roerende zaken afgegeven geschreven of andere stukken of andere voorwerpen.’

Deze definitie is met opzet gebaseerd op de essentialia van het bedrijf van de banken van lening en niet op de juridische vormgeving daarvan. Als gevolg hiervan valt onder de definitie niet alleen de bank van lening die op basis van een pandrecht werkt, maar ook het huis van verkoop met het recht van wederinkoop. De memorie van toelichting vermeldt hierover:

‘Onder deze definitie valt niet alleen de bank van leening, maar ook het huis van verkoop met het recht van weder-inkoop en iedere andere inrichting, waar gewoonte wordt gemaakt van het aannemen van roerende zaken tegen afgifte van geld met dien verstande dat zij, die de zaken afgeven in welken vorm ook de kans behouden, die zaak terug te bekomen.’¹³

45. *Beperking tot transacties onder 25 gulden.* In het oorspronkelijke wetsontwerp bepaalde een tweede lid van artikel 1 van de Pandhuiswet 1910 dat het in het eerste lid bepaalde niet van toepassing is ‘op inrichtingen, waar geld verstrekt wordt op onderpand uitsluitend van geldswaardig papier, andere roerende lichamelijke zaken of edele metalen’. De bedoeling hiervan was het bankbedrijf en soortgelijke bedrijven uit te zonderen

11 Kamerstukken II, 1909/10, 53, p. 6.

12 Wet van 8 november 1910, houdende wettelijke bepalingen tot regeling van banken van lening, Stb. 321. De PHW is in de loop van de jaren een aantal malen gewijzigd, met name bij de invoering van het BW. In dit proefschrift wordt verwezen naar de oorspronkelijke artikelen van de PHW, tenzij anders wordt vermeld.

13 Kamerstukken II, 1908/09, 277, 3, p.8. Zie ook Suijling V 1940, p. 561. Volgens Schoonderbeek 1957, p. 32, was de voornaamste [bepaling] van de Pandhuiswet dat ‘zij mede omvatte de z.g. verkoophuizen met het recht van wederinkoop.’

van de wettelijke regeling.¹⁴ Tijdens de parlementaire behandeling werd twijfel geuit of dit doel werd bereikt. Met name werd een probleem gezien voor toepasselijkheid van de wet bij de diamanthandel. Hierbij werden de edelstenen in natura door de bank in ontvangst genomen en niet slechts een waardepapier. Als mogelijke oplossing werd gesuggereerd om de wet niet van toepassing te laten zijn op bedrijven die geen beleningstransacties aangaan beneden een bepaald minimum. Als dit minimum op 25 gulden zou worden bepaald, zou de handel in edelstenen er geen last van ondervinden.¹⁵ In de uiteindelijke Pandhuiswet 1910 werd het tweede lid van artikel 1 in deze vorm opgenomen.

3.2.2 Gemeentelijke en particuliere banken van lening

46. *Gemeentelijke banken van lening.* De Pandhuiswet 1910 voorzag in aparte bepalingen voor gemeentelijke banken van lening in de artikelen 2 t/m 12 en voor particuliere banken van lening in de artikelen 13 t/m 47. Voor de gemeentes werd een verplichting geïntroduceerd om een bank van lening op te richten als daaraan 'genoegzame behoefte' bestaat. Gedeputeerde Staten waren bevoegd om hiertoe bevel te geven als zij van oordeel waren dat een gemeente nalatig was (art. 2 PHW). Oprichting en opheffing van een gemeentelijke bank van lening geschiedde door een besluit van de gemeenteraad (art. 3 lid 1 PHW). Een eventuele opheffing moest door Gedeputeerde Staten worden goedgekeurd. De gemeenteraad was verplicht een reglement voor de gemeentelijke bank van lening vast te stellen (art. 3 lid 2 PHW).¹⁶ In het reglement moesten bepalingen voorkomen over het bestuur en het beheer van de bank, alsmede over het personeelsbeleid. Ook moest hierin de administratie van de bank worden geregeld, evenals de hoogte van de rente, de handelwijze ten aanzien van gestolen en verloren goederen, de aard van het bedrijfskapitaal en de hiervoor te betalen vergoeding en de bestemming van de winst (art. 4 lid 1 PHW). Bij de invulling van deze regelingen had de gemeenteraad grote vrijheid.

47. *Particuliere banken van lening.* Particuliere banken van lening mochten alleen worden gehouden na toelating door Burgemeester en Wethouders (art 13 PHW). Toelating kon alleen worden geweigerd indien (a) te duchten is dat de bank niet in overeenstemming met de bepalingen van deze wet of van plaatselijke verordeningen zal worden gehouden en overigens misbruiken ten nadele van de beleners zijn te duchten, of (b) de localiteiten waarin de bank zal worden gehouden, niet voldoen aan de eisen daarvoor bij plaatselijke verordening gesteld (art. 14 lid 2 PHW). Tegen een weigering van de toelating was beroep mogelijk bij Gedeputeerde Staten (art. 16 lid 2

14 Kamerstukken II, 1908/09, 277, 3, p.8.

15 Kamerstukken II, 1909/10, 53, 1.

16 Het reglement en wijzigingen daarvan waren onderworpen aan goedkeuring van Gedeputeerde Staten.

PHW). Voor particuliere banken van lening bevatte de wet bepalingen over onderwerpen die voor de gemeentelijke banken van lening in het reglement moesten worden geregeld. Particuliere banken van lening werden verplicht om een wit bord naast de deur aan te brengen zichtbaar vanaf de openbare weg met daarop in zwarte letters vermeld 'Pandhuis' (art. 17 PHW).

48. *Onderscheid particuliere banken van lening en pandhuizen opgeheven.* Het onderscheid tussen particuliere banken van lening en pandhuizen, de banken van lening die zonder vergunning van de overheid werden geëxploiteerd, werd opgeheven. Hierdoor verloren de particuliere banken van lening de monopoliepositie die zij eeuwenlang hadden bezeten. In de praktijk maakte dat echter niet veel verschil, omdat de pandhuizen sinds 1886 vrij hadden kunnen opereren. Waarschijnlijk was de concurrentie van de pandhuizen een belangrijke reden voor het verdwijnen van de particuliere banken van lening, die onder het strenge regime van het KB van 1826 moesten opereren.

3.2.3 Gehanteerde begrippen

49. *Wettelijke definities.* Artikel 1 lid 3 van de Pandhuiswet 1910 bevat een aantal definities van gebruikte termen. Onder 'pand' wordt verstaan de roerende zaak die in een bank van lening in ontvangst wordt genomen tegen afgifte van geld. De 'beleensom' is het afgegeven geld. De 'beleening' is de afgifte van geld tegen het in ontvangst nemen van een roerende zaak. Deze begrippen worden in dit hoofdstuk aangehouden.

3.2.4 Wettelijk kader

50. *Toepasselijkheid van OBW.* Artikel 57 lid 1 van de Pandhuiswet 1910 luidde als volgt:

'De bepalingen van den negentienden titel van het tweede boek met uitzondering van art. 1207 en de bepalingen van den veertienden titel van het derde boek van het Burgerlijk Wetboek zijn op de banken van leening van toepassing, voor zoover daarvan bij deze wet niet wordt afgeweken.'

Titel 19 van Boek 2 OBW bevatte de regeling voor pandrecht en titel 14 van Boek 3 OBW betrof verbruikleen. Verdere bepalingen van het oude BW werden niet van toepassing verklaard op de banken van lening. Artikel 1207 OBW werd uitgezonderd. Dit artikel bepaalde dat de bepalingen omtrent pand niet van toepassing waren 'op zaken van koophandel, of op banken van leening welke bij openbaar gezag zijn gevestigd, voor zoo verre bij het Wetboek van Koophandel, of bij de verordeningen omtrent die instellingen bijzondere bepalingen zijn gemaakt'. Ten aanzien van deze uitzondering vermeldde de memorie van antwoord slechts: 'Bij nadere overweging is het ons beter voorgekomen art. 1207 Burgerlijk Wetboek uit te zonderen.

Uitzondering voor den pandgever ten aanzien van zijn eigen pand schijnt niet nodig.¹⁷

Artikel 57 lid 2 van de Pandhuiswet 1910 bepaalde dat ter zake van vorderingen op de pandnemer geen beslag mocht worden gelegd op panden. Deze bepaling beoogde de voor de pandbeleners bezwarende regeling van artikel 456 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering buiten werking te stellen ten aanzien van beleende panden.¹⁸ De wet van 16 Pluviôse an XII kwam te vervallen (art. 57 lid 3 PHW).

51. *Verkoop met het recht van wederinkoop.* In het OBW waren bepalingen opgenomen die specifiek betrekking hadden op verkoop met het recht van wederinkoop: de artikelen 1555 t/m 1568. Een verkoop met een recht van wederinkoop heeft dezelfde achtergrond als de pandbelening via een pandrecht. De transactie wordt meestal gesloten omdat de verkoper geld nodig heeft. Deze verkoopt een zaak in de hoop deze weer terug te krijgen als zijn financiële situatie is verbeterd. De bepalingen in het OBW waren bedoeld om de verkoper te beschermen. Het recht van wederinkoop mocht bijvoorbeeld slechts voor een maximale termijn van vijf jaar worden bedongen (art. 1556 OBW).

Artikel 1555 OBW bepaalde dat het recht om het verkochte weder in te kopen voortvloeit uit een beding, waarbij de verkoper zich het recht voorbehield om het verkochte terug te nemen tegen betaling van de oorspronkelijke koopprijs en bepaalde kosten, waaronder de eventuele waardevermeerdering van de zaak. Meestal werd aangenomen dat het hier ging om een ontbindende voorwaarde in de koopovereenkomst die de verkoper het recht gaf de overeenkomst ongedaan te maken.¹⁹ De ontbindende voorwaarde werd geacht goederenrechtelijke werking te hebben.²⁰ De positie van de verkoper met het recht van wederinkoop verschilde echter op een wezenlijk punt van die van pandhouder. Voor de pandhouder van een roerende zaak gold op grond van artikel 1200 OBW een verbod om zich de zaak toe te eigenen. Dit verbod is niet van toepassing bij het recht van wederinkoop. Als het recht van wederinkoop niet tijdig wordt ingeroepen, is de koper als eigenaar vrij om over de zaak te beschikken. Als middel voor kredietverlening werd het recht van wederinkoop daarom bedenkelijk geacht.²¹

De artikelen uit het OBW met betrekking tot verkoop met het recht van wederinkoop werden in de Pandhuiswet 1910, anders dan de bepalingen met betrekking tot pandrecht (titel 2.19 OBW) en verbruikleen (titel 3.14 OBW), niet van toepassing verklaard. Iedere verstrekking van een roerende zaak tegen afgifte van geld door een bank van lening met de afspraak dat

17 Kamerstukken II 1909/10, 53, 2, p. 10.

18 Kamerstukken II 1908/09, 277, 3, p. 10.

19 Asser/Kamphuisen 3-III 1960, p. 122-124 en de aldaar genoemde literatuur.

20 Scheltema 2003, p. 123-128 en p. 384.

21 Asser/Kamphuisen 3-III 1960, p. 135. Zie hierover nader par. 7.2.

zij die de zaak afgaven het recht hebben deze terug te verkrijgen, werd beschouwd als een verpanding ongeacht de juridische vorm waarin de transactie wordt gedaan.²² De juridische structuur van de pandbelenings-transactie was niet langer, zoals in het verleden het geval was geweest, doorslaggevend voor de vraag of de Pandhuiswet 1910 van toepassing was.

3.2.5 Bepalingen met betrekking tot het pandbeleningsbedrijf

52. *Register.* Een bank van lening was verplicht om een register bij te houden van ieder pand (art. 18 PHW). Het register diende de essentialia van de transactie te vermelden, zoals de geschatte waarde van het pand, de beleensom, een omschrijving van het pand en de datum van de belening. Ook moest in het register ten aanzien van ieder pand worden ingeschreven bij lossing of verkoop de datum daarvan en bij verkoop de opbrengst van de verkoop.

53. *Pandbewijs.* Ook was er een verplichting om van de overeenkomst van belening een akte op te maken, het pandbewijs. Het pandbewijs moest vermelden: het nummer van het pand, een omschrijving van het pand, de geschatte waarde en de beleensom, de datum, de termijn na welke het pand, indien het niet gelost is, verkocht kan worden en de vermelding dat hetgeen het pand bij verkoop meer heeft opgebracht dan de beleensom en hetgeen verder voor de belening verschuldigd is, door de rechthebbende gedurende twaalf maanden na de verkoop kan worden opgevorderd (art. 19 en art. 20 PHW). Het pandbewijs had het karakter van een toonderpapier.²³ De rechtmatige houder van het pandbewijs was de rechthebbende op het pand (art. 12 lid 4 en art. 34 lid 4 PHW). Het pandbewijs gaf het recht om lossing te vorderen tegen betaling van de beleensom en van hetgeen voor de belening verschuldigd is (art. 12 lid 2 en art. 34 lid 2 PHW). In geval van vernietiging, ontvreemding of verlies van het pandbewijs kon de pandbelener het pand lossen, desgevorderd onder borgstelling (art. 12 lid 3 en art. 34 lid 3 PHW). Als er geen pandbewijs was opgemaakt, had dit niet de nietigheid van de overeenkomst tot gevolg.²⁴

54. *Niet toegelaten panden.* Bepaalde zaken mochten door de bank van lening niet worden aangenomen (art. 5 lid 3 en art. 28 PHW). Het betrof (a) zaken, die kennelijk tot de eredienst behoren of kennelijk afkomstig zijn van instellingen van weldadigheid; (b) zaken, die met duidelijke omschrijving bij de houder van de bank als door diefstal verloren zijn aangegeven, behoudens schriftelijke machtiging van het hoofd der plaatselijke politie; en (c) zaken, behorende tot de kleding, uitrusting of wapening van een krijgsman beneden de rang van officier.

22 Suijling V 1940, p. 561.

23 Molengraaff/Zevenbergen 1954, p. 534.

24 Asser/Scholten II 1933, p. 395; Pitlo/Brahn II 1977, p. 429.

3.2.6 Bepalingen ter bescherming pandbelener

55. *Beleentermijn.* De Pandhuiswet 1910 bevatte een aantal bepalingen die beoogden de pandbelener te beschermen. De termijn van de belening mocht voor de particuliere bank van lening niet korter zijn dan zes maanden (art. 21 lid 1 PHW). Tijdens de parlementaire behandeling is de vraag gesteld of die termijn niet beter korter zou kunnen zijn, bijvoorbeeld drie maanden, omdat dit de kans op lossen groter maakt en bovendien een lange termijn de waarde van het pand doet verminderen met als gevolg een lagere beleensom.²⁵ De Minister handhaafde de termijn van zes maanden met het argument dat als de termijn korter wordt gesteld, het gevaar zeer groot is dat de pandgever zijn pand voorgoed verliest omdat hij niet in staat is tijdig te lossen.²⁶ Voor de gemeentelijke bank van lening moest de minimale termijn van de belening in het reglement worden geregeld (art. 4 lid 1 onderdeel 6 PHW).

56. *Pandbeleningsvergoeding.* Ook bevatte de Pandhuiswet 1910 voor de particuliere bank van lening een bepaling met betrekking tot de voor de belening te betalen vergoeding. Om de kosten van de belening voor de pandbelener inzichtelijk te houden, mocht voor de belening niet anders worden gevorderd dan één bedrag, waarvan vooruitbetaling niet mag worden geëist. Het moest gaan om een percentage van de beleensom (art. 35 lid 1 en 2 PHW). Tevens gaf de Pandhuiswet 1910 aan de gemeenteraad, met goedkeuring van Gedeputeerde Staten, de bevoegdheid om een maximum van de te heffen rente te bepalen (art. 37 lid 1 onderdeel c PHW). Een wettelijke vaststelling van de hoogte van de rente werd niet doenlijk geacht gezien de aard van het beleenbedrijf. De te heffen rente hing immers af van de waarde van de panden: voor panden met een lage beleensom zou de rente hoger moeten zijn dan bij panden met een hoge beleensom. Het gemeentebestuur werd op den duur in staat geacht om te beoordelen of een grens aan de rente gesteld moet worden en wat die grens zou moeten zijn.²⁷ De rente en de kosten die voor de belening verschuldigd zijn, moesten voor de gemeentelijke banken van lening in het reglement worden geregeld (art. 4 lid 1 onderdeel 5 PHW).

57. *Verzekering beleende goed.* De bank van lening moest de panden bewaren tot de lossing of de verkoop (art. 9 en art. 29 PHW). De particuliere bank van lening was verplicht de panden te verzekeren tegen brand- en diefstalschade (art. 23 PHW). Als een pand door brand of diefstal verloren was gegaan, moest het surplus van de verzekeringsuitkering boven de beleensom en hetgeen ter zake van de belening verschuldigd was, aan de rechthebbende worden uitgekeerd als deze daartoe een verzoek indiende

25 Kamerstukken II, 1909/10, 53, 1, p. 5.

26 Kamerstukken II, 1909/10, 53, 2, p. 9.

27 Kamerstukken II, 1908/09, 277, 3, p. 9.

binnen twaalf maanden na de dag waarop het pand gelost had moeten worden (art. 10 en art. 30 PHW).

58. *Verkoop van niet-geloste goederen.* De Pandhuiswet bevatte bepalingen voor verkoop van niet-geloste goederen die afweken van het oud-BW. De verkoop moest in het openbaar geschieden na openbare aankondiging ten minste veertien dagen tevoren met nadere eisen omtrent de wijze van aankondiging. Een pand kon worden opgehouden als het bij de openbare verkoop minder zou opbrengen dan de beleensom en hetgeen voor de belening schuldig was (art. 24 PHW).²⁸

59. *Afdrachtplicht surplus bij verkoop door de bank van lening.* Indien het pand niet binnen de beleentermijn werd gelost en de bank van lening ging over tot verkoop, was de bank van lening verplicht om hetgeen de opbrengst bij verkoop meer bedroeg dan de beleensom en hetgeen ter zake van de belening verschuldigd was, aan de pandbelener uit te keren indien deze daarom verzocht (art. 8 en art. 25 PHW). Het verzoek om afdracht van het surplus moest bij particuliere banken van lening binnen twaalf maanden na de verkoop worden gedaan en bij gemeentelijke banken van lening binnen de termijn genoemd in het reglement.

60. *Geen aansprakelijkheid voor verlies bij verkoop.* Overeenkomstig de praktijk in de voorgaande eeuwen, bepaalde artikel 8 lid 2 PHW voor de gemeentelijke bank van lening en artikel 25 lid 2 PHW voor de particuliere bank van lening dat het op een pand geleden verlies door de bank van lening wordt gedragen. Dit was een belangrijke afwijking van het oude BW. De pandbelener was niet met zijn overige vermogen aansprakelijk voor de schuld.²⁹ In de memorie van toelichting bij de Pandhuiswet 1910 wordt deze afwijking van het gemene recht niet toegelicht.³⁰

61. *Pand strekt uitsluitend voor de schuld waarvoor zij is verbonden.* Op basis van artikel 1205 lid 2 OBW had de pandhouder het recht om het pand onder zich te houden als er een tweede latere schuld is die na het tijdstip van inpandgeving is aangegaan, maar opeisbaar is voor of op de dag van betaling van de eerste schuld.³¹ In afwijking hiervan bepaalde de Pandhuiswet 1910, met het oog op de bescherming van de pandbelener, dat een pand uitsluitend tot zekerheid strekt van de schuld waarvoor zij was verbonden

28 Voor gemeentelijke banken van lening moest dit in het reglement worden opgenomen. Art. 4 lid 1 onderdelen 6 en 7 PHW. Vgl. art. 1201 OBW.

29 Asser/Scholten II 1933, p. 398; Asser/Sieburgh 6-I 2016/36; Suijling V 1940, 560.; Pitlo/Brahn II 1977, p. 429; Huls 1993, p. 40.

30 Voor een nadere bespreking van de betekenis van deze beperking van verhaalsaansprakelijkheid zie par. 5.1.

31 Vaak werd aangenomen dat het hier slechts een recht van terughouding betrof, niet een werkelijk pandrecht. Zie Asser/Scholten II 1933, p. 408.

en, zonder toestemming van de pandbelener, niet tot zekerheid van een andere schuld (art. 12 lid 1 en art. 34 lid 1 PHW).

3.2.7 Gestolen en verloren zaken

62. *Regeling in artikel 11 en artikel 33 van de Pandhuiswet 1910.* Ten aanzien van gestolen en verloren zaken die aan een bank van lening werden verpand, kende de Pandhuiswet 1910 een van artikel 2014 OBW jo 1198 lid 5 OBW afwijkende regeling. Deze laatste artikelen in het OBW boden de mogelijkheid aan degene van wie een zaak is gestolen of die deze is verloren, om de zaak gedurende een periode van drie jaar zonder vergoeding terug te vorderen van de pandhouder.³² Gevreesd werd dat dit bij de banken van lening tot grote verliezen zou leiden, omdat het voor hen gezien het grote aantal beleningen niet mogelijk is voor iedere aan haar aangeboden zaak na te gaan of deze is verloren of ontvreemd. Het werd daarom billijk en noodzakelijk geacht de banken van lening hiertegen te beschermen.³³ Alleen als bij de bank van lening aangifte was gedaan van diefstal of verlies van een zaak met een duidelijke omschrijving van die zaak en de bank de zaak daarna in belening nam, dan kon binnen zes maanden na de aangifte de zaak zonder vergoeding worden teruggevorderd (art. 11 lid 1 en art. 33 lid 1 PHW). In alle andere gevallen kon op basis van lid 2 van artikel 11 en artikel 33 van de Pandhuiswet 1910 het gestolen of verloren pand slechts worden teruggevorderd tegen betaling van de beleensom en hetgeen ter zake van de belening verschuldigd was. Na verkoop van het pand trad de uitkering van het overschot daarvoor in de plaats (art. 11 lid 3 en art. 33 lid 3 PHW).

63. *Arrest van de Hoge Raad van 18 april 1947, NJ 1948, 447.* In 1947 deed de Hoge Raad een belangrijke uitspraak over dit onderwerp.³⁴ Het ging om de belening bij de Amsterdamse stadssbank van lening van een tot een failliete boedel behorend radiotoestel door de gefailleerde. De curator had onder protest de beleensom aan de bank van lening betaald om het pand te lossen en vordert het bedrag terug. De Hoge Raad overwoog dat in het algemeen de curator een tot de boedel behorende zaak die door de pandhouder na de openbaarmaking van de faillietverklaring in pand is genomen steeds zonder vergoeding kan terugvorderen. Met betrekking tot de specifieke regeling in de Pandhuiswet 1910 overwoog de Hoge Raad, na de ratio van de regeling, zoals hierboven omschreven, te hebben vastgesteld, dat het niet de bedoeling van de wetgever van de Pandhuiswet 1910 is geweest om uitsluitend terugvordering van het pand toe te staan in geval van diefstal of verlies en dat het in strijd met deze gedachte zou zijn om terugvordering ook toe te laten bij het ontbreken van goede trouw van het pandhuis. De

32 Art. 639 OBW maakte hierop voor de koper op een openbare jaarmarkt een uitzondering.

33 Kamerstukken II, 1908/09, 277, 3.

34 HR 18 april 1947, NJ 1948, 447.

openbaarmaking van het faillissement heeft tot gevolg dat de bank van lening geen beroep op de goede trouw kan doen, maar kan volgens de Hoge Raad niet worden gelijkgesteld met de aangifte bij de bank van lening als bedoeld in het eerste lid van art. 11 en 33 van de Pandhuiswet 1910 op grond waarvan de bank van lening de zaak gedurende een periode van zes maanden zonder vergoeding moet teruggeven. De Hoge Raad baseerde zich hierbij op het stelsel van de Pandhuiswet 1910 waarin het pandbewijs het karakter heeft van een toonderpapier, de naam van de belener niet behoeft te worden geregistreerd en verhaal beperkt is tot de zaak, waardoor de openbaarmaking van de naam van de gefailleerde geen aanwijzing van de onbevoegdheid van de pandbelener oplevert voor de bank. De Hoge Raad baseerde zich voor zijn oordeel daarnaast op de geschiedenis van de banken van lening.³⁵

64. *Aanpassing Pandhuiswet 1910 naar aanleiding van invoering van het Burgerlijk Wetboek.* Naar aanleiding van de invoering van het nieuw Burgerlijk Wetboek is in 1989 de regeling voor gestolen en verloren zaken in de Pandhuiswet 1910 aangepast.³⁶ Op grond van de regeling in het Burgerlijk Wetboek zal degene die van een onbevoegde een roerende zaak in pand heeft gekregen, deze zaak moeten teruggeven indien hij niet te goeder trouw is of indien het om een gestolen zaak gaat.³⁷ De artikelen 11 en 33 van de Pandhuiswet 1910 zijn zodanig aangepast dat de bank van lening in deze gevallen het pand slechts behoeft terug te geven tegen vergoeding van de beleensom en van hetgeen ter zake van de belening is verschuldigd. Dit recht op vergoeding is niet van toepassing als voor de belening bij de bank van lening aangifte van diefstal van de zaak is gedaan en binnen zes maanden na de aangifte afgifte van de zaak wordt gevraagd.³⁸ De uitbreiding van de bescherming van de banken van lening ook in gevallen van kwade trouw werd in de memorie van toelichting gemotiveerd met een beroep op de wetsgeschiedenis van de Pandhuiswet 1910 en de uitleg die hieraan werd gegeven in het bovenomschreven arrest van de Hoge Raad.³⁹

Omdat in het Burgerlijk Wetboek het recht om terug te vorderen niet van toepassing is op zaken die verloren zijn, is de regeling in de Pandhuiswet 1910 hiervoor ook vervallen. In de memorie van toelichting wordt wel uitdrukkelijk vermeld dat dit niet betekent dat de bank van lening niet aansprakelijk zou kunnen zijn uit onrechtmatige daad, indien een van haar ondergeschikten een zaak in ontvangst neemt, waarvan hij weet dat die zaak door de eigenaar is verloren.⁴⁰

35 Zie de noot van E.M. Meijers bij HR 18 april 1947, NJ 1948/447 voor een aantal verwijzingen naar oudere literatuur.

36 Wet van 25 oktober 1989, Stb. 1989.

37 Art. 3:238 lid 3 BW en art. 3:86 lid 3 BW.

38 Art. 11 lid 2 en 3 en art. 33 lid 2 en 3 PHW.

39 Kamerstukken II 1987/88, 20503, 3, p. 22-23; HR 18 april 1947, NJ 1948/447.

40 Kamerstukken II 1987/88, 20503, 3.

65. *Latere jurisprudentie betreffende artikel 11 Pandhuiswet 1910.* Over de reikwijdte van artikel 11 Pandhuiswet 1910 na de aanpassing aan het Burgerlijk Wetboek is een aantal malen geprocedeerd. In de eerste procedure ging het om een in staat van faillissement verkerende werknemer van een diamanthandelaar, die diamanten van zijn werkgever had verduisterd en beleend bij de stadsbank van lening in Amsterdam. De diamanthandelaar had de diamanten gelost en vorderde de kosten als onverschuldigd betaald terug van de werknemer met als belangrijkste argument dat de redelijkheid en billijkheid zich verzetten tegen het beroep op artikel 11 Pandhuiswet 1910. Het Hof Amsterdam liet in het midden of, zoals de rechtbank had aangenomen, de redelijkheid en billijkheid onder omstandigheden in de weg zou kunnen staan aan een beroep op artikel 11 lid 2 Pandhuiswet 1910 en oordeelde, net zoals de rechtbank, dat de omstandigheden van het geval hiervoor niet toereikend waren. Het Hof overweegt dat de ratio van artikel 11 lid 2 van de Pandhuiswet 1910 noopt tot grote terughoudendheid bij het beperken van het in dit artikel besloten voorrecht, in die zin dat een bank van lening de zaak slechts behoeft terug te geven tegen betaling van de beleensom en van hetgeen verschuldigd is ter zake van de lening. Het Hof Amsterdam overweegt tevens dat, met een verwijzing naar de hierboven besproken uitspraak van de Hoge Raad, ook de aanwijzingen in de rechts-geschiedenis in die richting wijzen.⁴¹ Met betrekking tot een vergelijkbaar geval – belening van diamanten bij de stadsbank van lening in Amsterdam door een commissionair van een diamantbedrijf voor eigen rekening – oordeelde de Rechtbank Amsterdam dat de redelijkheid en billijkheid zich onder omstandigheden kunnen verzetten tegen toepassing van artikel 11 lid 2 van de Pandhuiswet 1910, maar dat hiervan in de omstandigheden van dit geval geen sprake kon zijn.⁴²

Een procedure uit 2010 betrof de belening van vijf kostbare horloges bij de Amsterdamse stadsbank van lening, die door de belener waren gekocht maar niet betaald bij een bedrijf dat, onder meer, dure horloges verkoopt. De koopprijs voor de horloges blijft onbetaald. Om de horloges te lossen betaalt de verkoper de beleensom en beleenkosten aan de bank van lening en vordert vervolgens de betaalde bedragen terug. Ook hier overweegt de Rechtbank Amsterdam dat in de omstandigheden van het geval een beroep op de bescherming van artikel 11 lid 2 van de Pandhuiswet 1910 niet naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn. De rechtbank hecht hierbij belang aan de omstandigheid dat de bank van lening bij de belening van de horloges in overeenstemming met het door Burgemeester en Wethouders van Amsterdam opgestelde reglement heeft gehandeld. In de omstandigheden van het geval oordeelt de rechtbank ook dat de bank van lening niet onrechtmatig heeft gehandeld tegenover de

41 Hof Amsterdam 30 december 2004, ECLI:NL:GHAMS:2004:AT5303.

42 Rb. Amsterdam 5 september 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BB3938.

horlogeverkoper door geen nader onderzoek te doen naar de verkrijging door de belener van de horloges.⁴³

3.2.8 Handhaving

66. *Repressieve controle.* Naast preventieve controle door middel van de verplichte toelating door Burgemeester en Wethouders voorzag de Pandhuiswet 1910 in repressieve controle van particuliere banken van lening. Burgemeester en Wethouders kregen de bevoegdheid om onderzoek te verrichten naar het beheer van de bank (art. 38 lid 1 PHW). In het kader van dit onderzoek waren de houders van banken van lening verplicht op verzoek alle nodige inlichtingen te verstrekken of inzage van bescheiden te verlenen (art. 38 lid 2 PHW).

67. *Administratiefrechtelijke maatregelen.* De Pandhuiswet 1910 bevatte een aantal administratiefrechtelijke maatregelen en een aantal strafrechtelijke sancties bij overtreding van de wet. Burgemeester en Wethouders konden bij handelen in strijd met de wet administratiefrechtelijk optreden door middel van een schriftelijke waarschuwing en, in ernstiger gevallen, intrekking van de vergunning van de particuliere bank van lening (art. 39 en art. 40 PHW). Administratieve maatregelen waren echter alleen toegelaten voor zover tegen de overtreding van de bepaling van de wet geen strafrechtelijke sanctie beschikbaar was.⁴⁴

68. *Handhaving via het strafrecht.* In de artikelen 48 tot en met 51 van de Pandhuiswet 1910 werd een aantal feiten als overtreding strafbaar gesteld (art. 59 PHW). Het houden van een particuliere bank van lening zonder de vereiste toelating was strafbaar (art. 48 PHW). Ook op overtreding van een aantal verplichtingen in de Pandhuiswet 1910 werd een strafrechtelijke sanctie gesteld.⁴⁵ Uit de verwijzingen naar artikelen in de delictsomschrijvingen blijkt dat de strafbepalingen uitsluitend betrekking hadden op particuliere banken van lening.⁴⁶ De gepubliceerde jurisprudentie over de handhaving van de Pandhuiswet 1910 via deze strafbepalingen is schaars.⁴⁷

43 Rb. Amsterdam 10 maart 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BN3578.

44 Zie over het niet toelaten van cumulatie Doorenbos 1992, p. 39-40 en 48.

45 Art. 49 t/m 53 PHW.

46 Doorenbos 1992, p. 40.

47 HR 6 november 1922, NJ 1923, p. 97-98 met betrekking tot een particuliere bank van lening zonder de vereiste toelating.

3.3 WERKING VAN DE PANDHUISWET 1910

3.3.1 Gemeentelijke banken van lening

69. *Gevolgen voor de gemeentelijke banken van lening.* De gemeentelijke banken van lening hadden door de Pandhuiswet 1910 een veel grotere vrijheid van handelen verkregen. De vele strikte bepalingen in het KB van 1826 waren vervangen door een veel kleiner aantal aanwijzingen die de gemeenten veelal naar eigen inzicht in de reglementen konden opnemen. Naar aanleiding van de invoering van de Pandhuiswet 1910 pasten de gemeenten hun reglementen aan.⁴⁸ Het nieuwe reglement van de Amsterdamse stadsbank van lening werd op 31 mei 1911 goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. Voor de klanten veranderde er overigens weinig. De rente en het administratieloon bleven onveranderd. Ook de minimum en maximum beleensommen, f 0,40 en f 500, bleven hetzelfde.⁴⁹

70. *Afname van pandbeleningen.* De invoering van de Pandhuiswet 1910 leidde echter nauwelijks tot de oprichting van nieuwe banken van lening. Utrecht was uiteindelijk in 2016 de enige stad die een nieuwe bank van lening opzette.⁵⁰ Ook het aantal beleningen bij de gemeentelijke banken van lening nam geleidelijk af. In Amsterdam daalde het aantal beleende panden van 1.270.060 in 1913 met een bedrag van f 5.891.386,55 naar 1.078.067 met een bedrag van f 5.829.692,05 in 1917. Na afloop van de Eerste Wereldoorlog zette een verdere geleidelijke daling van de beleningen in. In 1929, het jaar van de grote beurskrach in de Verenigde Staten, waren er bij de Amsterdamse stadsbank van lening 467.505 beleningen met een totaalbedrag van f 4.232.032. In 1939 bedroeg het aantal beleende panden in Amsterdam minder dan de helft van het aantal van tien jaar daarvoor.⁵¹ In 's-Gravenhage liep in de periode 1919 tot 1939 het aantal beleende panden terug van 303.833 tot 119.893.⁵² Andere gemeentelijke banken van lening kenden een soortgelijke ontwikkeling.⁵³

De afname van de betekenis van het krediet op onderpand van roerende zaken hangt samen met de maatschappelijke ontwikkelingen. De economische ontwikkeling vanaf het midden van de negentiende eeuw leidde ertoe dat steeds meer mensen een vaste dienstbetrekking kregen en een vast inkomen, waardoor zij persoonlijk kredietwaardig werden. De invoering van verschillende sociale wetten zorgde ervoor dat de bestaanszekerheid van de werknemers werd verbeterd. Ook in noodsituaties als werkeloosheid, ziekte of invaliditeit, waardoor vroeger mensen gedwongen waren om

48 Maassen 1994, p. 214.

49 Jansen 1964, p. 155; Carasso-Kok & Lakerveld 2009, p. 84.

50 Maassen 1994, p. 214-215.

51 Jansen 1964, p. 161; Carasso-Kok & Lakerveld 2009, p. 86.

52 Mensonides, de Haan & Roos 1973, p. 110.

53 Maassen 1994, p. 245-249.

krediet op onderpand op te nemen, werd nu voorzien door sociale wetgeving. Steeds meer mensen hadden het dure pandkrediet niet meer nodig, maar konden terecht bij aanbieders van consumptief geldkrediet of klein commercieel krediet. De grote banken verleenden toen nog geen kredieten aan consumenten of aan kleine commerciële ondernemingen, waardoor de keuze van aanbieders beperkt was. Er werd wel krediet verstrekt door verenigingen en instanties op ideële basis, met name door zogenaamde Hulpbanken.⁵⁴ Verder moest men zich wenden tot kleinere kredietbankjes, zogenaamde leenvrouwen of afbetalingsmagazijnen waar men tegen hoge rente kon lenen.⁵⁵

71. *Aanpassing werkzaamheden banken van lening.* De banken van lening hebben zich tot op zekere hoogte aangepast aan deze ontwikkelingen. Ze breidden hun werkzaamheden uit met het verstrekken van voorschotten op pensioenen. Het probleem hierbij was dat de pensioenen dikwijls in termijnen van drie maanden werden uitgekeerd, terwijl het salaris vaak wekelijks of maandelijks werd uitbetaald. Gepensioneerden hadden dikwijls moeite om deze drie-maandelijkse periode te overbruggen. Deze kredietvorm voorzag in een grote behoefte.⁵⁶ Sommige gemeentelijke banken van lening trachtten hun diensten ook op andere wijzen aan te passen aan de maatschappelijke ontwikkelingen. De Haagse bank van lening nam bijvoorbeeld in de jaren 1926 tot 1929 auto's als onderpand aan. Het bleek geen succes gezien het marktrisico en de hoge bewaarkosten.⁵⁷

Veel gemeentelijke banken van lening begonnen ook met kredietverlening zonder onderpand. Een van de eerste was de bank van lening in Den Haag, waarvan de naam was gewijzigd in Gemeentelijke Kredietbank. In 1918 nam de Haagse gemeenteraad een reglementswijziging aan, waarbij de mogelijkheid werd geopend om krediet zonder onderpand op te nemen. Hiervoor kwamen in aanmerking gemeente- en rijksambtenaren en alle andere personen mits wonend en werkend in Den Haag. Laatstgenoemde personen moesten een borg stellen, de ambtenaren alleen boven een bepaald bedrag. In 1937 werd de mogelijkheid geopend om aan niet-ambtenaren kredieten zonder borgstelling te verlenen.⁵⁸ Andere gemeenten volgden dit voorbeeld. In veel gevallen werden door gemeenten voorschotbanken opgericht dikwijls gekoppeld aan de lokale bank van lening. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat in de meeste gevallen alleen de kredietverlening zonder onderpand overbleef en de naam van de instelling werd gewijzigd in Gemeentelijke Kredietbank. Alleen in Den Haag wordt door de Gemeentelijke Kredietbank nog krediet op onderpand verstrekt.⁵⁹

54 Maassen 1994, p. 254-257; Mensonides, de Haan & Roos, p. 102-103.

55 Maassen 1994, p. 215; Mensonides, de Haan & Roos 1973, p. 99-104.

56 Maassen 1994, p. 215-216; Mensonides, de Haan & de Roos 1973, p. 104-107.

57 Mensonides, de Haan & Roos 1973, p. 113.

58 Mensonides, de Haan & Roos 1973, p. 104-111 en 115-118.

59 Maassen 1994, p. 216-218.

Amsterdam is nog de enige stad met een aparte bank van lening die uitsluitend krediet op onderpand verstrekt. Na de Tweede Wereldoorlog, gedurende welke het aantal beleningen sterk was afgenomen, werd enkele malen aangedrongen op sluiting van de stadsbank van lening. In 1952 stelde enkele raadsleden voor de stadsbank op te heffen omdat deze niet meer paste in de huidige tijd. Omdat op dat moment al een onderzoek liep naar de wenselijkheid van sluiting, werden de resultaten hiervan afgewacht. Uit het onderzoek bleek dat het overgrote deel van de beleningen werd gedaan omdat het inkomen ontoereikend was voor noodzakelijke levensbehoeften. Hieruit werd geconcludeerd dat de bank van lening nog steeds in een behoefte voorzorg en dat er geen reden was de bank op te heffen.⁶⁰

3.3.2 Particuliere banken van lening

72. *Gevolgen voor de particuliere banken van lening.* Voor het oprichten van particuliere banken van lening was onder de Pandhuiswet 1910 toestemming van Burgemeester en Wethouders vereist. De gronden voor weigering van de toestemming waren echter zeer beperkt. Alleen als er ernstige vrees bestond voor misbruiken of wanneer de behuizing niet voldeed aan de plaatselijke verordeningen mocht toestemming worden geweigerd. Wel bevatte de Pandhuiswet 1910 een aantal bepalingen dat ten doel had de pandbelener te beschermen (zie hierboven par. 3.2.6). In de praktijk bleek de Pandhuiswet 1910 een effectief wapen tegen de woekerpraktijken van de particuliere banken van lening te kunnen zijn. Op basis van artikel 37 van de Pandhuiswet 1910 kon de gemeenteraad voorschriften voor de particuliere banken van lening vaststellen. In veel gemeenten werd door de gemeenteraad een maximale rente vastgesteld. Dit had tot gevolg dat de uitoefening van het bedrijf door de particuliere banken van lening een stuk minder rendabel werd. Veel particuliere banken van lening zijn om die reden gestopt met hun activiteiten. Hierbij zal de afname van de vraag naar pandkrediet ook een rol hebben gespeeld.⁶¹

Om die reden werd in 1946 een wet aangenomen, waarbij een tijdens de Duitse bezetting in 1942 genomen besluit om de particuliere banken van lening op te heffen, werd bestendigd.⁶² Toelatingen voor particuliere banken van lening werden niet meer verleend en reeds verleende toelatingen werden ingetrokken. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel werd het volgende overwogen over de tijdens de bezetting genomen maatregel: 'Deze maatregel, waarmede uit sociaal oogpunt bezien, groote belangen werden gediend en die aan in breede kringen levende en reeds voor 1940 tot uiting gekomen wenschen tegemoetkwam, heeft in de prak-

60 Jansen 1964, p. 168-170; Carasso-Kok & Lakerveld 2009, p. 87-88.

61 Maassen 1994, p. 246-247; Schoonderbeek 1957, p. 32; Huls 1981, p. 58. Voor de particuliere banken van lening in 's-Gravenhage zie Mensonides, de Haan & Roos 1973, p. 104.

62 Wet van 28 oktober 1946 tot opheffing van particuliere banken van lening, S.G. 295 en Besluit van 24/27 november 1942, Scr. 9 januari 1943, nr. 9.

tijk goed gewerkt.⁶³ Dezelfde memorie van toelichting vermeldt: 'Aan pandhuizen zal steeds minder behoefte gaan bestaan. De Pandhuiswet zal grondig kunnen worden herzien c.q. gecombineerd met de voorschriften der Geldschieterswet.' Mede doordat de belangstelling voor het pandkrediet sterk afnam, is dit nooit gebeurd.

3.3.3 Effectiviteit Pandhuiswet 1910

73. *Effectief tegen woekerpraktijken?* Het is de vraag of de Pandhuiswet 1910 effectief is geweest in het bestrijden van de woeker en andere uitwassen van het particuliere pandbedrijf. Volgens de memorie van antwoord bij de, voor een belangrijk deel op de Pandhuiswet 1910 gebaseerde, Geldschieterswet '[...] is – omnium consensu – de Pandhuiswet een succes geworden en is het wegbrengen van pandjes er allerminst door aangemoedigd.'⁶⁴ Ook de memorie van toelichting bij de Wet op het Consumentenkrediet stelt: 'De Pandhuiswet was op haar beperkte terrein een doeltreffend middel tegen woekerpraktijken. Dit was te danken aan het vergunningenstelsel, de stringente reglementering van de kredietverlening en het toezicht van de gemeentelijke overheid.'⁶⁵

Ondanks de alom als succesvol beschouwde regulering door de Pandhuiswet 1910 werden de particuliere pandhuizen nog steeds als ongewenst beschouwd en, zoals hiervoor vermeld, in 1946 verboden. Kennelijk was, zoals Doorenbos stelt, de Pandhuiswet 1910 toch niet zo effectief in het bestrijden van de misstanden bij de particuliere pandhuizen en kan deze moeilijk als een 'succes' of 'doeltreffend middel' worden beschouwd.⁶⁶ Het verbod op het houden van particuliere pandhuizen en de strafrechtelijke handhaving daarvan (artikel 48 Pandhuiswet 1910) was door de geldontwaarding in de loop van de jaren ook volkomen ineffectief geworden. De Pandhuiswet 1910 was niet van toepassing op inrichtingen waar uitsluitend bedragen van meer dan f 25 op onderpand werden verstrekt.⁶⁷ De hoogte van dit bedrag is in de loop van de tijd nooit aangepast. Beleningen, ook in de particuliere sfeer, voor een bedrag lager dan f 25 werden steeds zeldzamer. Het gevolg was dat banken van lening in de zin van de Pandhuiswet 1910 steeds minder voorkwamen. De banken van lening waren door overschrijding van het grensbedrag niet meer onderworpen aan de Pandhuiswet 1910. In de praktijk waren de banken van lening dus ongereguleerd.

Terwijl de Pandhuiswet 1910 de facto geen wettelijk kader voor het pandkrediet meer bood, bleek de behoefte aan pandkrediet weer toe te nemen. Door het gebrek aan regelgeving werd ruimschoots de mogelijkheid

63 Kamerstukken II 1946/47, 304, 3.

64 Kamerstukken II, 1930/31, 41, 1, p.4.

65 Kamerstukken II, 1986/87, 19 785, 3, p.4. Zie ook Schoonderbeek 1957, p.32; Huls 1981, p.58; Doorenbos 1992, p. 40-41.

66 Doorenbos 1992, p. 41.

67 Art. 1 lid 2 PHW.

geboden om misbruik te maken van de situatie. Uit onderzoeken van de Economische Controledienst bleek dat zich bij de particuliere pandhuizen soortgelijke misstanden voordeden als die welke indertijd aanleiding waren voor invoering van de Pandhuiswet 1910.⁶⁸ Het lijkt erop dat de geschiedenis zich herhaalde.

3.3.4 SER-advies over de Pandhuiswet 1910

74. *Aanvraag voor advies aan de SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden.* De toename van de vraag naar pandkrediet en de gesignaleerde misstanden waren in 1987 aanleiding voor de staatssecretaris van Economische Zaken om aan de SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden advies te vragen.⁶⁹ In zijn brief wijst de staatssecretaris op de volgende mogelijke oorzaken voor de toename: strenger acceptatiebeleid van de reguliere kredietgevers, onvoldoende aanbod van kortlopende kleine kredieten, de procedureel gemakkelijke wijze van verkrijging van de geldmiddelen en de invloed van sommige etnische groeperingen in wier cultuur het gebruikelijk is dat men waardevolle voorwerpen in financieel slechte tijden beleent. In Amsterdam zorgde de komst van 'Indische Nederlanders' en later van migranten uit landen rond de Middellandse zee en Surinamers die na de onafhankelijkheid van Suriname kozen voor het Nederlanderschap voor een opleving van het aantal pandkrediettransacties bij de stadsbank van lening. Het exploitatiesaldo van de stadsbank van lening steeg van f 82.000 in 1976 naar f 426.000 in 1980.⁷⁰

De staatssecretaris maakte zich zorgen over de opkomst van particuliere pandhuizen.⁷¹ Zoals hiervoor reeds genoemd, bleek uit onderzoeken van de Economische Controledienst dat zich bij de particuliere pandhuizen soortgelijke misstanden voordeden als die welke de aanleiding vormden voor de invoering van de Pandhuiswet 1910. De pandhuisactiviteiten gingen ook nu gepaard met hoge tarieven, korte beleentijden, slechte informatie aan de klant, te lage taxaties, niet of niet correcte afdracht van verkoopwinst en belening van gestolen goederen. De staatssecretaris wilde gezien deze misstanden het pandkrediet gereguleerd hebben en vroeg de SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden om advies op korte termijn.

68 Zie de hieronder in voetnoot 69 genoemde brief van de staatssecretaris van Economische Zaken.

69 Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken van 22 juli 1987 aan de SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden. Deze brief is als bijlage gevoegd bij het SER-advies Pandhuiswet 1988. Zie ook Ford, Molenaar & Pabbruwe 1988, p. 225 waar wordt opgemerkt de pandhuizen zich verheugen in een beperkte, maar wel nog steeds groeiende belangstelling met name van personen voor wie de persoonlijke lening of het doorlopend krediet niet openstaan.

70 Carasso, Kok & Lakerveld 2009, p. 88.

71 De staatssecretaris spreekt in zijn brief over een drietal particuliere pandhuizen met filialen in acht steden. De twee gemeentelijke banken van lening functioneerden naar behoren.

75. *Inhoud SER-advies.* Naar aanleiding van de adviesaanvraag van de Staatssecretaris van Economische Zaken adviseerde de SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden in 1988 om de Pandhuiswet 1910 weer de facto effectief te maken door het zoveel mogelijk verhogen van het grensbedrag, waarbij zij een bedrag van f 5.000 op het oog had.⁷² Om ervoor te zorgen dat als gevolg van de verhoging van het grensbedrag bonafide vormen van kredietverlening met onderpand en daarmee de algemene banken onder de Pandhuiswet zouden kunnen vallen, adviseerde de commissie om in de definitie van 'banken van lening' (art. 1 lid 1 PHW) op te nemen dat pandhuisleningen tevens gekenmerkt worden door het ontbreken van de verplichting tot terugbetaling.

In zijn adviesaanvraag bepleitte de staatssecretaris van Economische Zaken om het verbod op particuliere belening te laten vervallen. De staatssecretaris ziet niet in waarom de particuliere sector hier geen rol zou kunnen spelen mede gezien de groeiende behoefte aan pandkrediet en voorbeelden in andere landen van particuliere pandhuizen die een functie vervullen.⁷³ De SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden gaat hier niet in mee, met name omdat de groeiende misstanden zich uitsluitend bij de particuliere pandhuizen voordoen.⁷⁴

In het advies van de SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden werd ook een lossingstermijn van minimaal drie maanden aanbevolen. Ook werd geadviseerd om uit het oogpunt van bestrijding van heling van gestolen goederen de gemeentelijke pandhuizen te verplichten om een kopie van de registers (artikel 4 lid 1 onderdeel 2 Pandhuiswet 1910) eens per twee maanden bij de plaatselijke politie te deponeren.⁷⁵

De SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden heeft vervolgens overwogen om te adviseren om de Pandhuiswet 1910 te integreren in de op dat moment op handen zijnde Wet op het Consumentenkrediet en kwam tot de slotsom dat het beter en eenvoudiger zou zijn om de aanbevolen wijzigingen in de Pandhuiswet 1910 zelf tot stand te brengen met een duidelijke afbakening ten opzichte van de Wet op het Consumentenkrediet door de toevoeging dat er geen terugbetalingsverplichting mag zijn. De commissie stond echter niet afwijzend tegenover integratie van de Pandhuiswet 1910 in de Wet op het Consumentenkrediet op lange termijn.

72 SER-advies Pandhuiswet 1988. Zie over het SER-advies Pandhuiswet 1988, Verkade & van Sint Truiden 1988, p. 1154-1155 en Hondius 1988, p. 1161. Door de Commissie WCGK, ressorterend onder het Departement van Economische Zaken, was op 28 december 1987 eveneens op verzoek van de staatssecretaris advies uitgebracht over de Pandhuiswet met vergelijkbare aanbevelingen.

73 Zie de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken van 22 juli 1987 aan de SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden.

74 In deze zin ook Doorenbos 1992, p. 43, die, tenzij de Pandhuiswet grondig zou worden herzien, het onwaarschijnlijk acht dat de misstanden met het bestaande instrumentarium van de Pandhuiswet zouden kunnen worden bestreden.

75 Zie hierover ook de Kamervraag van de heer Smits van 1 juli 1987 en het antwoord van staatssecretaris Evenhuis van 5 oktober 1987, Kamerstukken II 1987-88, Aanh. 30, p. 59.

De regering meende echter dat de vrij specifieke voorschriften aangaande de bewaartermijn, de waardebepaling van het pand en de gang van zaken bij de verkoop bij pandbelening niet goed passen in de opzet van de Wet op het Consumentenkrediet. De regering was voornemens om de Pandhuishet 1910 te wijzigen met inachtneming van de ingekomen adviezen.⁷⁶ Uiteindelijk werd de aanpassing van de Pandhuishet 1910 pas weer opgepakt in 2007.⁷⁷

⁷⁶ Kamerstukken II 1988/89, 19 785, 12, p. 22.

⁷⁷ Kamerstukken II 2006/07, 24 515, 117, p. 2-3.