

# GRENZEN EN RAAKVLAKKEN VAN HET AGRARISCH RECHT IN ACHTERGEBLEVEN GEBIEDEN

REDE

UITGESPROKEN BIJ DE AANVAARDING VAN  
HET AMBT VAN HOOGLERAAR IN DE  
RECHTS- EN STAATSWETENSCHAPPEN VAN  
DE NIET-WESTERSE GEBIEDEN AAN DE  
LANDBOUWHOGESCHOOL TE WAGENINGEN  
OP DONDERDAG 26 NOVEMBER 1959

DOOR

MR. DR. A. H. BALLENDUX



H. VEENMAN & ZONEN N.V. - WAGENINGEN

*Mijne Heren Leden van het Bestuur van de  
Landbouwhogeschool,  
Dames en Heren Hoogleraren, Lectoren,  
Docenten en Wetenschappelijke Medewerkers,  
Dames en Heren Studenten en voorts Gij allen,  
die door Uw aanwezigheid bij deze plechtig-  
heid blijk geeft van Uw belangstelling.*

*Zeer geachte Toehoorders,*

Wanneer ik deze voordracht aanvang met Uw aandacht te verzoeken voor enkele beschouwingen omtrent de omtrek, inhoud en aard van het agrarisch recht, dan is dit niet op de eerste plaats uit eerbied voor een oude traditie. Eerder moet de reden daarvan worden gezocht in het feit, dat door gezaghebbende beoefenaars van dit studievak in woord en geschrift op deze punten zeer uiteenlopende meningen zijn verkondigd.

In deze omstandigheden — zo althans kwam het me voor — mag zo al geen volledig credo, dan toch een beginselverklaring worden verwacht van hem, die geroepen is het agrarisch recht aan deze hogeschool te onderwijzen.

Niet ten onrechte werd het nog kort geleden gekenschetst als een der jongste takken van het recht, die als gevolg van de algemene neiging tot specialisatie, aanspraak maakt op zelfstandigheid.<sup>1)</sup> Het is derhalve ook in Westerse landen een betrekkelijk jong leervak. Zelfs in Nederland, dat waarschijnlijk het eerste land is geweest waar een leerstoel voor het agrarisch recht werd ingesteld, heeft het — althans als leervak — een geschiedenis van niet eens ten volle vijftig jaar achter de rug. In Duitsland, waar de landbouwwetenschap vroeger tot ontplooiing kwam, werd niettemin de eerste leeropdracht voor dit vak eerst gegeven in 1928.<sup>2)</sup>

Nog in 1954 klaagde SAVATIER erover, dat in Frankrijk het agrarisch recht zich nog steeds niet in een burgerlijke staat mocht verheugen.<sup>3)</sup>

Neemt men kennis van de omschrijving, die door de eerste Nederlandse hoogleraar in het agrarisch recht, COHEN, van zijn leervak werd gegeven, nl. „de economische en juridische vraagstukken, die met de landbouw in verband staan”,<sup>4)</sup> dan zal men deze moeilijk anders dan uiterst vaag kunnen noemen. Geen wonder is het dan ook, dat 17 jaar later MINDERHOUD verklaarde, dat een aldus omschreven agrarisch recht grote overeenkomst vertoonde met de algemene landhuishoudkunde, zoals deze toen te Wageningen werd onderwezen.<sup>5)</sup>

Omstreeks dezelfde tijd geeft COHEN echter een nieuwe definitie

van zijn leervak. Het wordt dan teruggebracht tot een „beschouwing van de rechtsinstellingen, die de beheersching van den grond betreffen”, wat — zo zegt COHEN — geenszins inhoudt, dat daarbij de economische zijde der agrarische instellingen buiten beschouwing mag worden gelaten.<sup>6)</sup> In hoeverre de economische vraagstukken, die met de landbouw in verband staan, dan toch weer wel tot het studieterrein van het agrarisch recht moeten worden gerekend, blijft echter onuitsgesproken.

Van juridisch standpunt gezien levert deze nieuwe omschrijving, vergeleken met de oude, zowel een niet verantwoorde inperking als een ongewenste uitbreiding van gebied op.

Enerzijds wordt daardoor het agrarisch recht vermagerd tot grondenrecht, anderzijds wordt dit grondenrecht niet beperkt tot gronden bestemd voor de landbouw,<sup>7)</sup> waardoor het organisch verband tussen het agrarisch recht en de landbouw doorbroken wordt. Wel vindt men dit verband tot uiting gebracht in de omschrijving, die twee latere hoogleraren in het Nederlands agrarisch recht (C. H. F. POLAK en SAMKALDEN) daarvan geven, nl. „le droit qui se porte sur le sol utilisé à des fins agricoles, sur les produits et sur les personnes qui sont ou seront occupées dans l'agriculture”.<sup>8)</sup>

Mede blijkens een rede door professor C. H. F. POLAK onlangs uitgesproken bij de oprichting van de Vereniging voor Agrarisch Recht, rekent hij tot de veelsoortige problemen van dit recht o.m. de boswet, de natuurbeschermingswetgeving, het onteigeningsrecht en de vestigingswetgeving ten aanzien van middenstandsbedrijven in de dorpen, onderwerpen waarvan men zich wellicht met enige grond kan afvragen in hoeverre zij bij uitsluiting betrekking hebben op landbouwgronden, producten en personen werkzaam in de landbouw. Anderzijds blijkt weer niet, dat een plaats wordt ingeruimd aan onderwerpen als het jacht- en het visserijrecht, die door andere schrijvers tot het terrein van het agrarisch recht worden gerekend.<sup>9)</sup>

De onzekerheid omtrent wat wel en wat niet tot het gebied van dit recht behoort wordt er stellig niet minder op als men de literatuur verschenen in de ons omringende landen raadpleegt. „Par droit rural” — zo leert de Juglart — „on entend communément l'ensemble des règles applicables aux biens et aux personnes vivant à la campagne”.<sup>10)</sup>

Alsof hij gedwongen ware geweest deze en niet een juistere en in ieder geval een zorgvuldiger omschrijving van zijn studievak te kiezen, merkt hij op, dat zij geen recht doet wedervaren aan de belangrijkheid en de rol van het landbouwbedrijf, waaraan hij een geheel boekdeel wijdt. Dat het agrarisch recht van de Juglart's conceptie verder bestaat uit een willekeurig samenraapsel van onderwerpen, waarin het moeilijk is organische samenhang te ontdekken, blijkt uit het tweede deel van zijn boek, waarin hij het „droit rural

spécial" behandelt. Daartoe blijken dan te behoren onderwerpen als de toelaatbaarheid van weddenschappen bij paardenrennen, politie maatregelen ten aanzien van loslopende dieren en het voor de Franse landbouw blijkbaar belangrijke vraagstuk van de verantwoordelijkheid van de organisator van stierenvechten voor het leven en de gezondheid van de stierenvechter en de toeschouwers.

Niet minder uiteenlopend zijn de standpunten ingenomen door vakgeleerden omtrent de vraag, of het agrarisch recht al dan niet een autonome tak is van de rechtswetenschap met eigen karakter. Van Nederlandse zijde schijnt men het deze aanspraak te ontzeggen en wordt erop gewezen, dat het niet wenselijk zou zijn te trachten het te ontwikkelen tot een zelfstandig specialisme met eigen rechtsfiguren. <sup>11)</sup>

Daartegenover staat, dat door een aantal buitenlandse juristen, aangevoerd door de op de voorgrond tredende Franse hoogleraar SAVATIER, <sup>12)</sup> op goede gronden het bestaan wordt bepleit van een nieuw autonoom agrarisch recht met geheel eigen karakter. Het is voorts opmerkelijk, dat ook in Griekenland krachtige stemmen opgaan, dat een oplossing der huidige problemen slechts mogelijk zal zijn door de invoering van een systematische agrarische wetgeving in zuiver agrarische geest, zoveel mogelijk neergelegd in een afzonderlijk agrarisch wetboek. <sup>13)</sup> Opmerkelijk, omdat daar nog kort geleden (in 1948) een gloednieuw, naar Duits model geboottst burgerlijk wetboek werd ingevoerd.

Een analoog standpunt wordt ingenomen door KLÄSSEL, <sup>14)</sup> volgens wie het Duits agrarisch recht zich heeft ontwikkeld tot een afzonderlijke tak van de rechtswetenschap, die overeenkomt met het begrip „Agrarpolitik in der Volkswirtschaft". Deze laatste toevoeging confronteert ons echter met een ander punt van ernstig meningsverschil, namelijk de grenslijn tussen het agrarisch recht en de landbouweconomie of zoals men in Wageningen bij voorkeur zegt, de landhuishoudkunde.

Ook de landhuishoudkunde — althans in haar huidige gedaante — is een nog prille wetenschap, wier inhoud onbepaald is en waarvan op verschillende tijden en plaatsen zeer uiteenlopende omschrijvingen zijn gegeven. <sup>15)</sup> Dit verklaart waarom de ene auteur van oordeel is, dat de landhuishoudkunde zich „niet altijd" aan de beoefening der landbouw-economische politiek kan onttrekken, <sup>16)</sup> een ander, dat zij „niet wars" is van het adopteren van landbouwpolitieke beschouwingen, <sup>17)</sup> terwijl een derde het standpunt inneemt, dat de landbouwpolitiek een belangrijk onderdeel der landbouweconomie is, en wel zo belangrijk, dat de in het Duits geschreven literatuur deze laatste veelal aanduidt met „Agrarpolitik". <sup>18)</sup>

Het is dan ook begrijpelijk, dat MINDERHOUD destijds op deze zelfde plaats getuigde niet in staat te zijn de grens te trekken tussen de landhuishoudkunde en het agrarisch recht. Voor een andere hoog-

leraar in de landhuishoudkunde, TIMMER, blijkt deze grensafbakening daarentegen niet de minste moeilijkheid op te leveren. Naar zijn mening behoort het agrarisch recht geen zelfstandig bestaan als landbouwwetenschappelijk studievak te leiden. Als leervak aan een landbouwhogeschool — zo zegt TIMMER — heeft het zich restloos op te lossen in het onderwijs in de landbouweconomie, landbouwsociologie, bedrijfsleer en methodiek der landbouwvoorlichting. Doet het dit niet — men kan zich dat ook te Wageningen voor gezegd houden — dan ontbreekt er iets aan de wijze van behandeling dezer vakken.<sup>19)</sup>

Hoe beknopt dit overzicht van meningen uiteraard moest zijn, toch was het voldoende om ons in kennis te brengen met een agrarisch recht, dat zich vereenzelvigd met de algemene landhuishoudkunde, één dat overeenkomt met landbouwpolitiek, één dat niets meer dan grondenrecht inhoudt en nog een ander, dat als afzonderlijk studievak geschrapt behoort te worden van de collegerooster van elke landbouwhogeschool.

Wie ondanks deze laatste uitspraak er niet van overtuigd is, dat het vak agrarisch recht op de meest systematische en vruchtbare wijze wordt onderwezen door het te verdelen in een aantal onsaamhangende fragmenten, die op „natuurlijke wijze ter sprake” dienen te worden gebracht bij een half dozijn andere vakken, zal in elk geval moeten erkennen, dat noch de inhoud, noch de omtrek, noch het karakter, ja zelfs niet de naam van dit leervak ook maar bij benadering vaststaan.<sup>20)</sup>

Voor de beoefenaar van het niet-Westers agrarisch recht is het voorts van belang, dat de tot dusverre besproken opvattingen bij al hun verschillen één punt gemeen hebben, namelijk dat zij weinig geschikt zijn om als uitgangspunt te dienen voor de studie van en het onderwijs in het agrarisch recht der onderontwikkelde landen, waartoe nog steeds het grootste deel van de niet-Westerse gebieden moet worden gerekend. De mij deze middag toegemeten tijd laat niet toe op dit punt in te gaan.

Overigens zou men mij de vraag kunnen stellen, welk praktisch nut zulk een bespreking zou kunnen hebben in een land, dat een lange en respectabele traditie op het gebied van het tropisch agrarisch recht achter zich heeft liggen. Is dan dit recht in wat men thans achtergebleven gebieden noemt, zo essentieel verschillend van dat van het voormalig Nederlands-Indië, dat het noodzakelijk zou zijn het te benaderen langs andere lijnen dan die daar zo lang en zegenrijk zijn gevolgd? Noemde niet een groot man als VAN VOLLENHOVEN onze agrarische politiek daar „loffelijk” en „vrij van smet”?<sup>21)</sup> Staken onze kennis en behandeling van bevolkingsrechten niet gunstig af bij wat andere koloniale mogendheden hebben te zien gegeven?<sup>22)</sup> Gaarne geef ik vooral dit laatste toe in een tijd

van domme verguizing van ons voormalig koloniaal beleid en moet overigens erkennen, dat er vaak een grote fundamentele overeenkomst is tussen het adatrecht van Indonesië en dat van andere achtergebleven gebieden, bijv. het gewoonterecht der negers in Afrika.<sup>23)</sup>

Men verlieze echter niet uit het oog, dat het vooroorlogs agrarisch wettenrecht in Indonesië zich in hoofdzaak groepeerde om twee polen: het scheppen van ontwikkelingsmogelijkheden voor het Westers grootlandbouwbedrijf en het bewaren van het grondkapitaal der inheemse bevolking.<sup>24)</sup>

In hoofdzaak hield de ambtelijke agrarisch jurist in Indonesië zich dan ook bezig met het ontwerpen en vooral het interpreteren van dit omvangrijke wettenrecht, al mag niet worden voorbijgezien, dat er in de latere jaren enige activiteit begon te ontluiken op het gebied, dat men thans landhervorming pleegt te noemen.

Het opsporen en beschrijven van adatrechten op grond en water en de schier eindeloze strijd tegen „de moeder van de allerwiebelendste rechtswiebeling”, de „Domeinverklaringen”, uitgevonden door deze ambtelijke agrarische juristen, werden dan ook van andere zijde ondernomen.

Sindsdien is veel veranderd in achtergebleven gebieden. Vooreerst moet ik er op wijzen, dat de jurist, die thans nog het agrarisch recht van onderontwikkelde landen tracht uit te vorsen met behulp van staats- en bijbladen, circulaires, een sterke bril en de nodige interpreteerkunde, het risico loopt zich onledig te houden met een onvruchtbare bezigheid. Is hij behalve wetboekjurist ook rechtssocioloog of slechts een nuchter denkend man — want ook dat komt voor — dan moet hem bij deze arbeid spoedig opvallen de grote gelijkenis, die er thans bestaat tussen het agrarisch wettenrecht van menig achtergebleven gebied en dat van Westerse landen.<sup>25)</sup> Te opmerkelijker is dit waar de grote verschillen op economisch, sociaal en politiek gebied onmiskenbaar zijn. Ziet men echter in wetkennis en tekstexegese niet de enige ware rechtswetenschap en tracht men dit verschijnsel te doorgronden, dan blijkt al gauw hoe ontstellend groot in menig onderontwikkeld land het verschil is tussen wetstekst en recht.

De verklaring van dit feit is niet moeilijk te geven. Verwijt men in Frankrijk aan de wetgever en de jurisprudentie, dat zij het agrarisch recht steken in een te krap juridisch maatkostuum, van menig wetgever van achtergebleven landen moet worden gezegd, dat hij dit recht heeft uitgedost in een weliswaar modern konfektiepak, Westers van dessin en snit, doch op de groei aangeschaft en daarvoor slecht van pasvorm.

Over de Nederlands-Indische agrarische wetgeving moet voorts nog worden opgemerkt, dat het sterk dynamische karakter, dat haar ongetwijfeld kenmerkte ten aanzien van het uitheemse groot-

landbouwbedrijf, samen ging met een statisch-defensieve of — men wil — conservatieve geest waar het betrof de agrarische problemen van de inheemse samenleving. „Het statisch karakter van de voorkapitalistische landelijke samenleving” — zo leerde BOEKE, destijds de autoriteit op dit gebied, — „dient te worden aanvaard, in tegenstelling met de vrije dynamische ontwikkeling in de kapitalistische sfeer”. Erger, het diende te worden aanvaard als „onveranderlijk”.<sup>26)</sup> Dit dogma, meer dan een kwart eeuw met talent en vooral vasthoudendheid voorgehouden aan talloze Nederlands-Indische ambtenaren, heeft waarschijnlijk niet weinig bijgedragen tot de bestending van deze conservatieve geest ten aanzien van de inheemse landelijke samenleving.

Ik behoef hier nauwelijks te zeggen, dat deze dualistische benaderingswijze, stammend uit een koloniaal verleden, niet past voor de onafhankelijk geworden achtergebleven landen van deze tijd. De veelvuldige spanningen tussen het agrarisch wettenrecht en de rechtspraktijk in deze gebieden heeft ons nl. iets meer te zeggen dan dat het recht der werkelijkheid eerder een functie is van economische en sociale omstandigheden dan van een juridische ideologie. Zij leggen nl. getuigenis af van het streven der regeringen dezer landen om de onrustbarende economische, sociale en politieke achterstand van de landelijke bevolking met zevenmijlstones in te lopen. Stellig zou het niet juist zijn de omvang en de intensiteit van dit streven naar agrarische vernieuwing af te meten aan de hand der helaas dikwijls weinig bemoedigende resultaten. De onverbiddelijke noodzaak tot diepgaande agrarische hervorming is inderdaad in vele dezer landen zozeer tot overtuiging geworden, beheerst zozeer het denken en handelen, dat zij feitelijk het uitgangspunt van alle landelijke sociale en economische politiek is geworden.

Voor de bepaling van de inhoud, de grenzen en het karakter van het hedendaags agrarisch recht is dit feit van fundamenteel belang. Wil het op juiste wijze zijn bijdrage leveren tot de verwezenlijking van dit algemene streven naar agrarische hervorming, dan zal het niet alleen dynamisch moeten zijn, doch ook zijn arbeidsterrein met dit laatste in overeenstemming moeten brengen, of — juister gezegd — met de hervorming van wat men in Engels sprekende gebieden onder „land tenure systems” verstaat.

Uiteraard brengt deze conclusie ons niet veel nader tot een doelmatige afbakening van het object van het agrarisch recht, tenzij het mogelijk zou blijken een bevredigende inhoud te geven aan de begrippen „land tenure” en „landhervorming”. Stellig zou dit niet het geval zijn als we — zoals bijv. Sir GERARD CLAUSON nog enige jaren geleden deed — land tenure omschreven als eigendoms- of gebruiksrecht op land of iets daar tussen in.<sup>27)</sup>

Hierdoor zouden we weer belanden bij een grondenrecht. Het be-

grip „land reform” kwam dan immers neer op het nemen van hervormingsmaatregelen ten aanzien van landbezit en landgebruik.<sup>28)</sup> Ten rechte is er echter op gewezen, dat landhervorming, wil zij doeltreffend zijn, zich dient uit te strekken tot de drie factoren, die de economische mogelijkheden van de boer bepalen: land, markt en krediet.<sup>29)</sup>

Voor een m.i. juister en althans voor de praktijk in onderontwikkelde landen bruikbaarere opvatting van het begrip „land tenure” en „land reform” doen wij dan ook goed te rade te gaan bij de literatuur van het land, welks bijna 180-jarige geschiedenis één voortdurende landhervormingsbeweging is geweest; ik bedoel de Verenigde Staten van Amerika.<sup>30)</sup> „Land tenure” is daar uitgegroeid tot een veel ruimer begrip dan rechten op grond, nl. „all those arrangements by which farmers or others hold or control land and that condition its use and occupancy”.<sup>31)</sup> Ook zaken zoals landrente, coöperatie, krediet enz. moeten daartoe worden gerekend, kortom al zulke sociale, politieke en economische instellingen, die van invloed zijn op het bezit en gebruik van de grond. In dit licht gezien heeft ook „land reform” een veel ruimer betekenis, nl. die van elke georganiseerde actie welke beoogt die wijzigingen te brengen in „land tenure” stelsels, welke leiden tot verbetering van de economische, sociale en politieke status van de individuele grondgebruiker en zodoende bijdragen tot de ontwikkeling van het betrokken land.

Het studie- en leervak agrarisch recht van niet-Westerse gebieden, dat zich van juridisch standpunt bezig houdt met „land tenure” en landhervorming in de zoëven bedoelde zin, vindt naar mijn mening voldoende scherp — zij het elastisch — afgebakend wat in ieder afzonderlijk geval daartoe moet worden gerekend. Deze soepele begrenzing biedt uiteraard niet te onderschatten voordelen voor een zo uitgebreid gebied van studie, waar een welhaast onbeperkt aantal „land tenure” stelsels wordt aangetroffen.

Landhervorming is dan niet een voorbereidende stap voorafgaand aan een normale ontwikkeling van het agrarisch recht, zoals wel eens beweerd is,<sup>32)</sup> doch een beweging, die de ontwikkeling van het agrarisch recht van achtergebleven gebieden blijvend richting geeft.

Tevens volgt uit het voorafgaande, dat het belangrijkste criterium voor de waardeschatting van een „land tenure system”, geen ander is dan de mate, waarin het in staat blijkt te zijn bij te dragen tot een spoedige economische, sociale en politieke ontwikkeling van de landbouwende bevolking.<sup>33)</sup> Hoezeer in de na-oorlogse jaren de nadruk is komen te liggen op dit aspect van het agrarisch recht der onderontwikkelde landen, blijkt vooral uit talrijke publicaties in het licht gegeven door organen van de Verenigde Naties.



Heeft nu de agrarisch jurist het onderzoek naar de werking van „land tenure” stelsels over te laten aan de landbouw-econoom of de landbouw-socioloog en — zoals is gesuggereerd — zich slechts bezig te houden met het „juridisch consolideren”<sup>34)</sup> van de uit het onderzoek door anderen voortvloeiende hervormingsmaatregelen? Naar mijn mening stellig niet. Zou hem het recht van eigen onderzoek naar de werking van „land tenure” stelsels worden ontzegd, dan zou hem tevens de mogelijkheid worden onthouden zich een onafhankelijk waardeoordeel te vormen over de agrarische wetgeving van enig land. Zijn studiegebied zou zich dan — wat het geschreven recht betreft — vernauwen tot onvruchtbare wetboekjuristerij; zijn taak ontaarden in die van een „draftsman”.

Om de onwenselijkheid van zulk een te beperkte opvatting van de taak van de agrarisch jurist in het licht te kunnen stellen, is het nodig thans iets te zeggen over het karakter van landhervorming. Dat dit een cumulatief proces is, is een waarheid waarvan men zich in achtergebleven landen meer en meer bewust begint te worden. Veel minder goed realiseert men zich over het algemeen hoe grillig dit proces zich in de praktijk pleegt te voltrekken. Volmondig dient hier te worden toegegeven, dat in menig geval de bijkomende gevolgen van een wijziging in een bestaand „land tenure” stelsel uiterst moeilijk of in het geheel niet zijn te voorzien. Aan de andere kant moet echter ook worden gezegd, dat zelfs in die gevallen, waarin de causaliteit tamelijk rechtlijnig verloopt, door de landhuishoudkundige en de wettenjurist vaak nog weinig aandacht wordt geschonken aan het gecompliceerde karakter van dit proces, zodra dit zich voltrekt op een terrein dat buiten hun onmiddellijke gezichtskring ligt.

Zo'n gebied is bijv. de zich steeds meer ontwikkelende techniek van het landbouwkrediet in onderontwikkelde landen. Een ieder die zich daarmee intensief heeft bezig gehouden weet, dat men nauwelijks een stap op dit glibberige terrein kan zetten zonder te ervaren hoe juridische, sociologische en economische problemen hier met elkaar verstrengeld zijn. Maar ook, hoe weinig bij het nemen van maatregelen om de problemen op elk dezer gebieden tot een oplossing te brengen, rekening pleegt te worden gehouden met de uitwerking daarvan op verknochte vraagstukken, liggend op aangrenzend terrein.

De nog steeds niet geluwde controversale omtrent het vraagstuk van de zekerheidstelling van grond voor landbouwkrediet geeft daarvan een duidelijk beeld.

In de ogen van de juridisch georiënteerde kredietdeskundige zijn hypotheek dan wel bijzondere vormen daarvan, zoals het „kredietverband”, nog steeds accessoire rechten uitsluitend strekkend om de voldoening van een leenschuld bij voorrang op de verbon-

den grond te verhalen. Gezien het grote risico, verbonden aan kredietverlening aan de kleine landbouwer, worden zij door hun zake-lijk karakter en preferentie gezien als een onmisbaar plechtanker voor de institutionele kredietgever.<sup>35)</sup>

De landbouweconomisch onderlegde bevorderaar van het klein landbouwkrediet daarentegen, neemt meestal een afwijzend standpunt in ten aanzien van kredietverlening tegen zekerheidstelling van grond.

Vele kredietinstellingen — zo waarschuwt bijv. Sir BERNARD BINNS — hebben gefaald, omdat zij vasthielden aan de eis van hypothecaire zekerheidstelling. Niet alleen zou deze vorm van zekerheidstelling onnodige belemmeringen aan een ruime kredietverstrekking in de weg leggen, maar ook zou hij niet eens doeltreffend zijn. Want — zo zegt BINNS — vroeg of laat stelt hij iedere agrarische bank voor het dilemma of grootgrondbezitter te worden, of de grond tegen verlieslatende prijzen te moeten verkopen. Persoonlijke zekerheid zou daarom de voorkeur verdienen.<sup>36)</sup> Ook in de praktijk hoort men vaak analoge opvattingen verkondigen, vooral ten aanzien van het kortlopend landbouwkrediet.

Welk van beide standpunten is nu juist? Beide, in zoverre men een eenzijdig standpunt juist kan noemen. Onjuist zijn beide, als men het probleem in breder verband tracht te zien. Zo is het bijv. niet onjuist, dat kredietinstellingen hebben gefaald, omdat hypothecaire zekerheidstelling de grondpeiler van haar uitleenbeleid was. Maar even gemakkelijk is het gevallen aan te wijzen van kredietinstellingen, die te gronde gingen juist omdat ze van dit juridisch instituut geen gebruik maakten of konden maken.<sup>37)</sup>

Zijn sommige banken inderdaad grootgrondbezitter geworden? Zeker, doch mij zijn eveneens voorbeelden bekend van kredietinstellingen, die op grote schaal hypothecaire zekerheidstelling eisten, zonder nochtans grootgrondbezitter te worden of ernstige verliezen bij executies van onderpanden te lijden.

Zinloos lijkt het me dan ook aan dit op zichzelf niet onjuist feit-materiaal enige andere gevolgtrekking te verbinden dan dat hieruit blijkt, dat het gevaar voor eenzijdige benadering van land-hervormingsproblemen in de praktijk allerminst denkbeeldig is. Het demonstreert nl., dat in het ene geval de uitleenpolitiek eenzijdig gebaseerd was op het beginsel van de kredietwaardigheid van de lener, m.a.w. op de juridische verhaalsmogelijkheid op zijn vaste goederen, en in het andere op het economisch beginsel van terugbetalingscapaciteit.

Eerst wanneer de wisselwerking tussen beide principes voldoende wordt onderkend en geen van beide in de praktijk wordt verwaarloosd, is het mogelijk enerzijds een sociaal gericht en anderzijds een krediettechnisch verantwoord uitleenbeleid te voeren. Eerst dan wordt het mogelijk hypothecaire zekerheid voor klein land-

bouwkrediet te bezigen als waardevol hulpmiddel om inbreuken op de terugbetalingsdiscipline te voorkomen zonder over te gaan tot uitwinning van het voor schuld verbonden goed.

En juist deze beide eisen behoren te worden gesteld aan het uitleenbeleid van elke sociaal gerichte landbouwkredietinstelling. Vooral in onderontwikkelde landen met een zeer dichte bevolking en een zeer laag welvaartspeil — en dat zijn er helaas nog zeer vele — is het verstrekken van agrarisch krediet een dermate riskant bedrijf, dat alle middelen moeten worden aangegrepen om wanbetaling door debiteuren te voorkomen. Maar eveneens zal — vooral daar — een kredietinstelling, die de bevordering van de volkswelvaart beoogt, zich in het algemeen van deposedering van de kleine landbouwer hebben te onthouden.

Maar — zo zal men allicht vragen — welk nut heeft dan de eis tot hypotheekstelling voor klein landbouwkrediet, als deze in beginsel niet mag leiden tot uitwinning van het verbonden onroerend goed?

Wie niet geheel onbekend is met de na-oorlogse opvattingen omtrent het klein landbouwkrediet in achtergebleven gebieden weet, dat sociaal gerichte kredietinstellingen er meer en meer toe zijn overgegaan nieuwe vormen van kredietverlening toe te passen, die men pleegt samen te vatten onder de naam „supervised credit”.

In hoofdzaak komen deze nieuwe vormen daarop neer, dat de kredietgever de lener bij overeenkomst een aantal verplichtingen oplegt boven die van tijdige terugbetaling (en op de naleving daarvan toeziet), welke in het algemeen ten doel hebben de kleine boer te beschermen tegen een onverstandig gebruik van de hem te verstrekken lening en hem te weerhouden van andere onberaden stappen, die zijn terugbetalingscapaciteit in gevaar zouden kunnen brengen.

In dit licht bezien is de hypothecaire of soortgelijke zekerheidstelling niet in de eerste plaats een eenzijdig belang van de krediteur, maar eerder een maatregel ter bescherming van het welbegrepen belang van de kleine kredietnemer. Mits op de juiste wijze toegepast, behoedt zij hem voor overkreditering door derden, aangroeiende verschuldiging met als gevolg deposedering van zijn kostbaarst bezit, zijn land, lichtvaardige verkoop of verpanding van grond en vruchtbomen, enz. Van algemeen landbouweconomisch standpunt gezien is zij nuttig, omdat zij medewerkt ter voorkoming van grondversnippering, daar waar dit niet bij de wet is verboden.<sup>39)</sup>

Uit dit alles blijkt hoezeer een verstandige toepassing van de hypothecaire zekerheidstelling kan bijdragen tot het in tact houden van de terugbetalingscapaciteit van de kleine landbouwer en daarmee tevens het zo vaak uit het oog verloren verband tussen het beginsel van kredietwaardigheid en dat van terugbetalingscapaciteit.

Daarnaast heeft hypotheekstelling nog een andere in de prak-

tijk veelal onmisbare functie te vervullen. Hoewel elke kredietinstelling staat of valt met de betalingsdiscipline van haar leners, weet iedere kredietdeskundige, dat zij doorgaans de vrucht is van een moeizaam en vooral langdurig opvoedingsproces, waarbij de tuchtroede niet kan worden ontbeerd. De meest doeltreffende, vaak de enige doeltreffende tuchtmaatregel nu is de executoriale verkoop van voor schuld verbonden land. Behoort hij zelden of nooit te worden toegepast in gevallen van onmacht om te betalen, zo veel te eerder in die van onwil, die — tenzij in de kiem gesmoord — om zich heen plegen te grijpen als een besmettelijke ziekte. De waarde van hypotheek ligt dan ook voornamelijk in haar preventieve werking. Het is ook hier, dat de vrees voor de gendarme het begin van alle wijsheid is.

Maar — zo kan men vragen — heeft het vasthouden aan de eis van hypothecaire zekerheidstelling dan niet het grote bezwaar, dat alle kleine pachters en deelbouwers daardoor worden uitgesloten van krediet? Nu moet al direct worden opgemerkt, dat in onderontwikkelde landen de grenslijnen tussen bezitrecht en vormen van gebruiksrecht op grond vaak veel vager zijn dan niet-ingewijden zich voorstellen.<sup>39)</sup> Men ziet de zaak echter te simplistisch als men meent, dat in die gevallen waarin desniettemin geen sprake kan zijn van hypotheekverlening, persoonlijke zekerheidstelling daarvoor in de plaats kan treden. Ware dit zo, dan hing de mogelijkheid tot kredietverlening uitsluitend af van de wil van de kredietgevende instelling. Dat dit niet zo is, moge worden aangetoond met het volgende geval uit de praktijk.

In Sind wordt 80% van de grond bebouwd door deelbouwers, die 72% van de bevolking uitmaken. Tot voor kort waren deze hari's volkomen rechteloos, zodat verstrekking van institutioneel landbouwkrediet onmogelijk was. In 1950 komt een eind aan deze toestand, want — zo lezen we in een United Nations publicatie — <sup>40)</sup> de Sind Tenancy Act heeft permanente pachtrechten verleend aan die landbouwers, die onafgebroken gedurende drie jaren ten minste vier acres grond van dezelfde landeigenaar hebben bewerkt. De grote meerderheid van de pachters van West-Pakistan — zo constateert deze publicatie verder — is thans zeker van zijn pachtrechten.

Wat echter is de werkelijkheid? Nadat de Sind Tenancy Act bijna tien jaar heeft „gewerkt”, komt een recent officieel rapport ons meedelen, dat het van het begin vaststond, dat weinige landbouwers ooit de gestelde voorwaarde van drie jaar onafgebroken bebouwing zouden kunnen vervullen. Want . . . de natuur maakt het noodzakelijk in Sind wisselbouw toe te passen.<sup>41)</sup> En waar kunstwerken permanente bebouwing mogelijk maken, zet de landheer de hari de voet dwars. Want geen landheer zal een hari toestaan hetzelfde stuk land langer dan twee jaar achtereen te bewer-

ken. Mocht een hari desniettemin — hoe dan ook — enige aanspraak kunnen ontlenen aan de Sind Tenancy Act, dan is hij te zwak en hulpeloos om zich daarop te beroepen. In het ondenkbare geval, dat hij dit toch zou doen, heeft de landheer altijd nog de macht hem het leven zo zuur te maken, dat hij „uit eigen vrije wil” wegtrekt.<sup>42)</sup>

Twee zaken zullen thans duidelijk zijn. Ten eerste, dat geen kredietinstelling eraan kan denken leningen te verstrekken aan pachters, die welbeschouwd geen jaar, zelfs geen maand, zeker zijn van hun recht op grond en produkt. Borgtocht, aangeboden door in even ellendige omstandigheden verkerende andere pachters, kan daarin uiteraard geen verandering brengen. Ten tweede, dat om dezelfde reden waarom geen kredietinstelling hier leningen zou kunnen verstrekken, de pachters zelf — ook al waren ze vooruitstrevend — nimmer bereid kunnen zijn kapitaal aan te wenden ter verhoging der produktie van hun land. Als factor in het proces der landhervorming speelt het landbouwkrediet hier dan ook geen rol, waardoor alle discussie over de vorm van zekerheidstelling academisch wordt.

Zonder enig voorbehoud erkent dan ook de „Planning Board” van Pakistan, dat alleen toekenning van bezitrecht een voldoende stevige basis kan leggen voor sociale, economische en vooral politieke ontwikkeling van de landelijke bevolking van geheel Pakistan.<sup>43)</sup>

Gaat men over tot deze ingrijpende maatregel, dan behoeft de vorm van zekerheidstelling voor landbouwkrediet geen probleem te zijn. Wil men deze radicale stap niet nemen — en toch verbetering van de landbouw mogelijk maken — dan zal de pachter in ieder geval een krachtig en duurzaam recht op grond en produkt niet kunnen worden onthouden. En dan is het in beginsel weer niet onmogelijk zo'n recht (bijv. dat van de occupancy tenant) terzake van krediet te verbinden. Zelfs het zwakke recht toegekend door de Sind Tenancy Act (1950) zou deze mogelijkheid niet hebben uitgesloten, ware het weer niet dat de wetgever, op straffe van verval van dat recht, het sluiten van „mortgage” daarop uitdrukkelijk had verboden.

Het ligt voor de hand, dat de hier geschetste eenzijdige en kortzichtige benadering van het kredietprobleem in onderontwikkelde landen de juristen niet tot aansporing is geweest om hun beste krachten te wijden aan de ontwikkeling van het instituut van de hypotheek. Van pogingen tot aanpassing van Westerse vormen van hypotheek en van inheemse rechtsfiguren, zoals adatrechtelijke zekerheidstelling van grond, aan de eisen van een zich ontwikkelend landbouwkrediet, is dan ook meestal nauwelijks sprake. Wie de praktijk van het agrarisch krediet in deze gebieden van nabij

kent weet dan ook met hoeveel inspanning, kunst en vliegwerk vele sociaal gerichte kredietinstellingen de vormen van zekerheidstelling, die zij voor hun bedrijf nodig hebben, weten te houden binnen het keurslijf van een welmenend, doch kortzichtig Westers dwingend recht.<sup>44)</sup> Maar anderzijds is hem eveneens bekend hoe gemakkelijk bijzondere „regelingen” voor naar inheems recht bezeten gronden, ontwaarden in „het akeligste en verwaandste juridische maaksel, dat men zich denken kan”.<sup>45)</sup> Zo'n reeks van „woestgeleerde” artikelen in elkaar gezet door voortvarende wetboekjuristen, die Westerse rechtsbeginselen proberen toe te passen op Oosterse rechtsfiguren, is — zoals de praktijk leert — volkomen onbegrijpelijk voor de eenvoudige dorpeling en komt onvoldoende tegemoet aan de bijzondere rechtsbehoeften van het zich ontwikkelend institutioneel landbouwkrediet.

Ook in menige andere sector van het enorme gebied der landhervorming doen zich soortgelijke verschijnselen voor, die leiden tot problemen, wier oplossing schijnt te wachten op de hand van de agrarisch jurist. Van de agrarisch jurist, wel te verstaan, die in tegenstelling tot de wetboekjurist geleerd heeft het agrarisch recht te zien als een tak van de landbouwwetenschap en zich voldoende rekenschap heeft leren geven van de gecompliceerde interrelatie tussen de problemen, die zich afspelen op de raakvlakken van dat recht. Noch een wazig, schier onbegrensd agrarisch recht, dat in zich meent te moeten opnemen de landhuishoudkunde, zal daarbij als meest geëigende leidraad kunnen dienen, noch een landhuishoudkunde, die het agrarisch recht, na het in vele delen te hebben uiteengeslagen, in een aantal deelwetenschappen absorbeert. Wel echter een agrarisch recht, dat in plaats van goedmoedig „juridisch te consolideren” wat andere takken van landbouwwetenschap te consolideren geven, aanspraak maakt op het recht van onafhankelijk onderzoek naar de intrinsieke waarde van „land tenure” stelsels. Een wetenschap voorts die — weliswaar in zeer nauwe samenwerking met de landhuishoudkunde en de sociologie, doch van eigen standpunt — haar licht doet vallen op de gecompliceerde problematiek der landhervorming. Want slechts dan heeft zij niet tot object een ontvleesd lichaam, zonder leven of toekomst,<sup>46)</sup> doch is zij naar het bekende woord van SAVIGNY, „das Leben der Menschen selbst von einer besondern Seite angesehen”. En alleen dan kan de agrarisch jurist in achtergebleven gebieden de zo belangrijke taak helpen vervullen, die POUND eens zo kort en duidelijk omschreef als „social engineering”.

Gekomen aan het einde van mijn voordracht, moge ik allereerst mijn eerbiedige dank betuigen aan Hare Majesteit de Koningin, wie het heeft behaagd mij te benoemen tot hoogleraar aan deze hogeschool.

*Mijne Heren Leden van het Bestuur van de Landbouwhogeschool,*

Een onschatbaar voorrecht is het om, na een afwisselende maar ook rusteloze loopbaan in Oosterse landen, in de gelegenheid te worden gesteld zich uitsluitend te wijden aan studie en onderwijs. Ik ben er mij van bewust, dat ik dit voorrecht, dat mij thans geschonken is, allereerst dank aan Uw voordracht. Behalve aan mijn gevoelens van dankbaarheid voor het blijkens Uw aanbeveling in mij gestelde vertrouwen, moge ik uiting geven aan mijn oprechte wil mijn krachten — hoe beperkt ze mogen zijn — in te zetten om mij dit vertrouwen waardig te maken. Mocht ik onverhoopt er niet in slagen mij het vele, dat mij thans nog ontbreekt, in voldoende mate eigen te maken, dan zal dit niet het gevolg zijn van gebrek aan ijver en besef van mijn verantwoordelijkheid.

*Dames en Heren Hoogleraren, Lectoren en Docenten,*

Uit de zoëven door mij gesproken woorden zal U gebleken zijn, hoezeer ik mij realiseer, dat ik de taak mij aan deze hogeschool opgedragen, slechts in nauwe harmonieuze samenwerking met U naar behoren zal kunnen vervullen.

In het bijzonder doel ik daarbij op diegenen onder U, tot wier taak het behoort de studenten dezer hogeschool de veelzijdige kennis te doceren, welke onmisbaar is om een leidinggevende rol te spelen bij de ontwikkeling van thans nog onderontwikkelde landen.

De eenvoud en vooral de grote hartelijkheid, waarmee gij mij, die tot voor kort een volslagen vreemdeling in Wageningen was, bent tegemoet getreden, geeft mij het volle vertrouwen, dat onze samenwerking behalve een vruchtbare, ook een zeer aangename zal zijn.

*Dames en Heren Studenten,*

Mocht bij U de vrees hebben bestaan, dat ik als mijn taak zou opvatten diegenen onder U, die mijn lessen volgen, op te leiden tot „wetgeleerden” — zo goed en zo kwaad dit dan gaat met studenten in de landbouwwetenschap — dan vertrouw ik, dat deze voordracht U heeft gerustgesteld.

Afgezien nog van andere redenen, zou het weinig zin hebben U te vermoeien met details van wetsbepalingen en interpretaties, betrekking hebbend op landen, waarin gij wellicht nooit zult komen te werken. Wat ik echter wel zou wensen is U een ruime blik te gunnen op die trekken van het agrarisch recht, welke gemeen zijn aan vele onderontwikkelde landen, vooral op die, welke Uw inzicht in meer primitieve agrarische verhoudingen kunnen verdiepen. Evenzeer wens ik, dat het mij gegeven moge zijn in en vooral bui-

ten de collegezaal Uw warme belangstelling op te wekken voor het denken en voelen van primitieve landbouwers, en vooral voor de ellendige omstandigheden, waarin nog zovele miljoenen hunner leven in de landen, waarin gij eens een taak hoopt te vervullen.

Mocht mijn arbeid aan deze hogeschool ertoe kunnen bijdragen, dat in U de wil ontkiemt om — naar goede Nederlandse traditie — de belangen van deze zwakke en vaak nog hulpeloze groep naar vermogen te dienen, dan zou ik die arbeid ruimschoots beloond achten.

Ik heb gezegd.



## AANTEKENINGEN

<sup>1)</sup> FREDERICO DE CASTRO Y BRAVO: Notas para el estudio del derecho agrario en España; in Atti del primo convegno internazionale di diritto agrario, Firenze, volume primo (1954), p. 79.

<sup>2)</sup> OSKAR KLÄSSEL: Das deutsche Agrarrecht und seine Reform (1947), p. 5.

<sup>3)</sup> R. SAVATIER: In Recueil Dalloz 1954 (17e cahier, Chronique XV, p. 91).

<sup>4)</sup> I. B. COHEN: Landbouw en sociale wetenschap; inaugurale rede (Groningen 1910), p. 6.

<sup>5)</sup> G. MINDERHOUD: Landbouwbedrijfstelsels; inaugurale rede (Wageningen 1927), p. 2.

<sup>6)</sup> I. B. COHEN: Inleiding tot het agrarisch recht (1927), p. VIII.

<sup>7)</sup> KLÄSSEL: l.c. p. 7, „Andererseits ist der Begriff des Bodenrechts weiter als der des Agrarrechts, da unter Boden nicht nur der landwirtschaftliche Boden, sondern der Boden überhaupt, also auch der städtische Grund und Boden, verstanden werden musz.“

<sup>8)</sup> C. H. F. POLAK en I. SAMKALDEN: Le droit agraire néerlandais; in Atti del primo convegno internazionale di diritto agrario, Firenze, volume primo (1954), p. 421.

<sup>9)</sup> KLÄSSEL: l.c. p. 8.

<sup>10)</sup> M. DE JUGLART: Droit rural; L'exploitation rurale (1949), p. 7.

<sup>11)</sup> Dit standpunt wordt gehuldigd door C. H. F. POLAK blijkens zijn eerder vermelde rede, gehouden op 10 april 1959 bij de oprichting van de Vereniging voor Agrarisch Recht. Een opmerking in de inaugurale rede van Cerutti (Nijmegen 1956), die het agrarisch recht „een dwarsnede door de rechtsstof” noemt, wijst in dezelfde richting.

<sup>12)</sup> R. SAVATIER: L'évolution des structures du droit agricole français; in Atti del primo convegno internazionale di diritto agrario, Firenze, volume primo (1954), p. 495 e.v.

<sup>13)</sup> ARISTOTILE SIDERIS: Il diritto agrario e il nuovo codice civile Greco; in Atti del primo convegno internazionale di diritto agrario, Firenze, volume primo (1954), p. 533 e.v., vooral p. 543.

<sup>14)</sup> KLÄSSEL: l.c. p. 7/8.

<sup>15)</sup> G. MINDERHOUD: l.c. p. 2.

<sup>16)</sup> G. MINDERHOUD: Inleiding tot de landhuishoudkunde (1948), p. 2.

<sup>17)</sup> W. J. TIMMER: Object en methode der sociale agronomie (1947), p. 19.

<sup>18)</sup> H. J. FRIETEMA: Landbouweconomie; in Mededelingenblad van de vereniging van afgestudeerden der Nederlandsche Economische Hoogeschool (november 1958), p. 10 e.v.

<sup>19)</sup> W. J. TIMMER: Totale Landbouwwetenschap (1949), p. 132 e.v.

<sup>20)</sup> In de Franse literatuur vindt men zowel droit agraire, als droit rural en droit agricole; in de Duitse, Agrarrecht, Bauernrecht, Bodenrecht, Bauern- und Bodenrecht, Landwirtschaftsrecht, etc.

<sup>21)</sup> C. VAN VOLLENHOVEN: De Indonesiër en zijn grond (1919), p. 115 e.v.

<sup>22)</sup> DEZELFDE: Miskenningen van het adatrecht (1909), p. 89.

<sup>23)</sup> T. OLAWALE ELIAS: The nature of African customary law (1956), p. 31.

<sup>24)</sup> A. D. A. DE KAT ANGELINO: Staatkundig beleid en bestuurszorg in Nederlandsch-Indië (tweede deel), p. 481, en J. M. PIETERS: Land policy in the Netherlands East Indies before the second world war; in Land tenure symposium, Amsterdam (1950), p. 116 e.v.

<sup>25)</sup> Zie: E. S. ABENSOUR en P. MORAL-LOPEZ: Principles of tenancy legislation (1957).

<sup>26)</sup> J. H. BOEKE: Oosterse economie (2e druk, zonder jaartal), p. 94.

<sup>27)</sup> Sir GERARD CLAUSON: Communal land tenure (1953), p. 1.

<sup>28)</sup> HENRY G. BENNETT: Law and independence - America's experience; in Land tenure, edited by Parsons, Penn and Raup (1956), p. 38.

- <sup>29)</sup> K. H. PARSONS: Land reform and agricultural development; in Land tenure etc. p. 10 e.v.
- <sup>30)</sup> BENNETT: l.c.
- <sup>31)</sup> D. A. FITZGERALD: Land reform and economic development; in Land tenure etc. p. 44.
- <sup>32)</sup> DE CASTRO Y BRAVO: l.c. p. 83.
- <sup>33)</sup> E. H. JACOBY: Inter-relationship between agrarian reform and agricultural development (1953), p. 1 e.v.
- <sup>34)</sup> W. J. TIMMER l.c. p. 134.
- <sup>35)</sup> Zie: Fragmenten van Indisch privaatrecht; uitgegeven door de Algemeene Volkscredietbank (1937), p. 194.
- <sup>36)</sup> Sir B. O. BINNS: Agricultural credit for small farmers (1952).
- <sup>37)</sup> Een klassiek voorbeeld van dit laatste is de likwidatie in 1923 van de voorganger van het tegenwoordige „Crédit Agricole et Coopératif” van Egypte, die zijn deuren moest sluiten ten gevolge van de afkondiging van de „Homestead Exemption Law”, beter bekend onder de naam „Five Feddan Act”.
- <sup>38)</sup> Vergelijk in dit verband: Report of the Land Reforms Commission for West Pakistan (1959), p. 67 e.v.
- <sup>39)</sup> C. K. MEEK: Land law and custom in the colonies (1949), p. 6.
- <sup>40)</sup> Progress in land reform (1954), p. 129.
- <sup>41)</sup> Report of the Land Reforms Commission for West Pakistan (1959), p. 60.
- <sup>42)</sup> Zie: Sir Malcolm Darling: Report on labour conditions in agriculture in Pakistan (1954).
- <sup>43)</sup> The first five year plan 1955-1960 (draft), volume II, p. 118.
- <sup>44)</sup> De eveneens voorkomende gevallen, waarin de wetgever verhypothekering van rechten op grond òf verbiedt òf practisch onmogelijk maakt, zelfs ten behoeve van bonafide kredietgevers, worden hier dan nog buiten beschouwing gelaten.
- <sup>45)</sup> C. VAN VOLLENHOVEN: De Indonesiër en zijn grond (1919), p. 33 en p. 46.
- <sup>46)</sup> DE CASTRO Y BRAVO: l.c. p. 78.