

BEHARTIGING
VAN COLLECTIEVE BELANGEN
IN DE AGRARISCHE WETGEVING

REDE

UITGESPROKEN BIJ DE AANVAARDING
VAN HET AMBT VAN HOOGLEERAAR
AAN DE LANDBOUWHOGESCHOOL TE
WAGENINGEN OP 6 MEI 1952

DOOR

DR I. SAMKALDEN



H. VEENMAN & ZONEN · WAGENINGEN

*Mijne Heren Curatoren,
Dames en Heren Professoren, Lectoren en docenten,
Dames en Heren Studenten
en gij allen, die mij met Uw aanwezigheid bij deze
plechtigheid verblijdt,*

Zeer gewaardeerde toehoorders,

De wetgeving over agrarische onderwerpen beschermt niet alleen de belangen van de landbouw. Tal van andere belangen zijn in de loop der tijden onder haar hoede gekomen en sommigen daarvan staan tot op zekere hoogte in tegenstelling tot de landbouwbelangen. Een duidelijk voorbeeld van oudere datum is de regeling van de jacht, die – al sinds 1814 – het behoud van een redelijke wildstand beoogt te verzekeren. Ruim een eeuw later wordt ook het behoud van bossen en natuurschoon tot openbaar belang gestempeld. En sinds enkele decennia zijn wij, ook in de wetgeving, vertrouwd geraakt met de gedachte, dat de bestemming van de grond in dit dichtbevolkte land niet aan het toeval kan worden overgelaten en dat het belang van het behoud van goede cultuurgrond slechts één der aspecten is van dit gecompliceerde vraagstuk.

Ook waar de wetgeving zich inlaat met de voortbrengselen van de landbouw, geschiedt dat niet steeds om agrarische belangen te beschermen. In de twintiger jaren van deze eeuw treedt de wetgever met de Warenwet en de Vleeskeuringswet op ter bescherming van de volksgezondheid. Verreweg het meest ingrijpend echter zijn de regelingen, die, eerst in de eerste wereldoorlog, vervolgens in het zicht van de tweede wereldoorlog en daarna, getroffen moesten worden ter bescherming van de belangen der consumenten van agrarische producten.

Men denke intussen niet, dat dit alles nieuwigheden zijn, uitvindfels van een tijd, waarin de overheidszorg geen grenzen meer schijnt te kennen.

Als in 1593 het Haagse bos „gedurende de voorleden troublen, seer gedepopuleert ende gebloot is, van 't grof Wildt 't welck aldaer plach te onthouden, tot groot cieraet van deselve plaetse, ende eere van de

wildernisse van de Graeffelijckheijdt van Hollandt", dan wordt wild ingevoerd uit Engeland en een plakkaat van 7 April van dat jaar geeft in zes en twintig artikelen strenge voorschriften ter bescherming van het bos en van de wildstand. Behalve een verbod om bomen te vellen en takken af te hakken, vindt men er vrij ingrijpende andere voorschriften. Zo moeten de bewoners van huizen aan de oostzijde van het Voorhout binnen zes weken hun erven omheinen met stenen muren of stevige planken en wie in gebreke blijft, verbeurt niet alleen een boete, maar bovendien de deuren en vensters uit zijn huis, die men zal „daer uyt houwen, ter tijt toe dat syluyden deselve hare Erven dicht gemaect, ende betaelt sullen hebben de voorsz boeten... mette kosten van de executie". Ook wordt een ieder verboden vee te weiden in het bos „ende insgelijck gheen Paerden oft Koeyen, Kalveren ofte Verckens te weyen, ofte laten loopen op de Vijverbergh, Voorhout, buyten ende binnen-hof".

Hand in hand gaan de financiële belangen van de „Graeffelijckheyt van Hollant" en het belang van een rationeel bodemgebruik in een plakkaat van 24 Januari 1591. Daarin werd bepaald, dat „niemand in de Schermer, de Beemster, de Waerd noch andere Meeren ende wateren, de Graeffelijckheyt van Hollant in 't geheel toekomen oft daerinne deselve eenigh gedeelte is competerende, egheen slijck, modder oft cley sal moghen halen ofte baggheren". De omwonenden van deze meren gebruiken namelijk het slik en de klei voor het dichtmaken van hun land en de rietbossen aan de oevers en voor het bakken van stenen. Door die ontgravingen worden de wateren zo diep gehouden, „datter gheen hoope souden wesen, de selve t' eenighen tijt tot Landt te reduceren, daer toe de selve nochtans wel bequaem souden worden". Bovendien wordt daardoor de grafelijkheid ernstig geschaad, want niet alleen de meren en wateren, maar ook „alle aen-wassen, Rietbosschen, uytter Waerden ende Rietbroecken, oock vallende ende opkomende in de publijcke Rivieren ende wateren van Hollandt, (zijn) van alle oude tijden verstaen... geweest, toe te behooren aen de Domeynen van de Graeffelijckheijdt".

Het ingrijpen van overheidswege in de afzet van agrarische producten tot bescherming van de consumentenbelangen vindt men getekend in een plakkaat van 14 Juli 1615, gericht tegen „de groote verdiering van 't Schapenvleysch, streckende tot boven-maten beswaernisse van den goeden Ingesetenen". De duurte wordt geweten aan het ontijdig slachten van schapen en jonge lammeren en daarom wordt – behalve in bijzondere gevallen – het slachten van schapen verboden tussen 25 November en ultimo April en van in de winter geboren lammeren tussen 1 Januari en twee dagen voor Pasen.

Trouwens, de verzekering van de voedselvoorziening eist in Holland in het laatste part van de tachtigjarige oorlog de toepassing van nog andere middelen, die ons uit de eerste wereldoorlog en uit de laatste twintig jaar weer bekend zijn geworden. Op 22 November 1630 be-

palen de Staten van Holland en Westfriesland, dat iedere voorkoop van tarwe, rogge, gerst, haver, erwten en bonen verboden is en dat alleen gekocht mag worden „’t gene op de Marckt openbaerlijck te koopē werde ghebracht, opten tijt en uren bij de Steden ofte andere plaetsen alreede ghestelt, ofte alsoech te stellen”. Dit gebod geldt ook de kooplieden, die hun producten alleen mogen verschepen uit een plaats, waar een markt is, en nadat die producten op de markt te koop zijn geweest. Aangezien voorts de stijging van de graanprijzen geweten wordt aan de uitvoer naar buiten de provincie, wordt in hetzelfde plakkaat uitdrukkelijk verboden „uyt de Provincie van Hollandt ende West-Vrieslandt te brenghen ofte vervoeren, bij wat weggen ofte middelen sulcx soude mogen geschieden, eenigerhande soorten van granen, ghemalen ofte ongemalen, gebacken ofte ongebacken, op de verbeurte vande selve granen, als mede van ’t Schip, Schuyte, Wagens, Karren ende Paerden daer mede de selve sullen zijn vervoert, ende bovendien arbitrale correctie”.

Nu moet hier dadelijk worden aangetekend, dat men zich het verschil tussen de omvang en de geschakeerdheid van de volkshuishouding in de twintigste en de zeventiende eeuw niet groot genoeg kan voorstellen; dat mede als een gevolg van deze verschillen ook de rechtsorde van toen en nu op uiteenlopende grondslagen is gevestigd. Maar als deze voorbeelden ons naast onze eigen ervaringen toch iets te zeggen hebben, dan is het dit: dat elke nationale gemeenschap, waarvan de huishouding verstoord dreigt te worden door de aantasting van collectieve belangen, de neiging vertoont die belangen te stellen onder de actieve bescherming van het publiek gezag.

In welke gevallen zulk een verstoring dreigt is geen juridische vraag. Of een tekort aan buitenlandse betaalmiddelen, een stijgend aantal werklozen, een tekort aan cultuurgrond, verstoringen tweeg brengen, die evenzeer als hongersnood, epidemieën, natuurrampen of de verdediging tegen een buitenlandse vijand, het dwingend ingrijpen van de overheid in het normale rechtsverkeer rechtvaardigen, wordt naar andere dan juridische maatstaven beoordeeld. Politieke factoren spelen hierbij een rol, die niet te verwaarlozen is, vooral niet in onze tijd met zijn parlementaire regeringsvorm, gebouwd op algemeen, individueel en rechtstreeks kiesrecht. Daardoor immers kunnen belangen, waarbij een relatief talrijke groep medeburgers rechtstreeks betrokken is, in het centrum van de belangstelling van uiteenlopende politieke richtingen komen te staan. Arbeidswetgeving, middenstandswetgeving, landbouwwetgeving, hebben daarvan de invloed ondergaan. Maar al mogen de politieke factoren hier niet worden verwaarloosd, zij zijn niet de enige en niet eens de belangrijkste. Op enkele andere factoren, dien ik thans, heel in het kort en zonder pretentie van volledigheid, de aandacht te vestigen.

In de eerste plaats dan de gang der historie, die grote invloed heeft

op de betekenis van bepaalde welvaartsbronnen voor de gehele volkshuishouding. Aan het eind van de achttiende eeuw hebben de Zeven Provinciën de suprematie ter zee definitief aan de Britten moeten afstaan en de Oost-Aziatische handel, de andere grote bron van welvaart, verloopt in die tijd relatief ongunstig. Men moet aan deze feiten aandacht schenken bij het lezen van artikel 54 der Staatsregeling van 1798 „De Maatschappij beveelt, insgelijks, de meeste bevordering van den Landbouw, en deszelfs bloei, bijzonderlijk ten aanzien der nog ledige en woeste gronden, door de gantsche Republiek”. Evenzo bij het lezen van artikel 8 der Additionele Artikelen, dat ter bevordering van de landbouw en de koophandel de bevaarbaarmaking gelast van de Dommel en de Aa en daartoe jaarlijks tenminste vierhonderdduizend guldens besteed wil zien, totdat de gemelde rivieren bevaarbaar zullen wezen. De invloed van de gang der historie behoeft niet rechtstreeks te zijn en is het ook meestal niet. Zij bevordert de ontvankelijkheid voor geestelijke stromingen, die aan haar parallel lopen; dat is voldoende.

In de tweede plaats ligt in de technische en industriële ontwikkeling een factor, die voor het ingrijpen van de overheid in het economisch verkeer, een voorshands nog niet afnemende betekenis heeft. Door deze ontwikkeling ontstond een vergaande specialisering van de productie, gepaard aan een kwantitatief enorme uitbreiding van het internationale handelsverkeer. Een toenemende gevoeligheid van de nationale volkshuishoudingen voor storingen die ver daarbuiten optreden, is daarvan een ook in onze dagen voor ieder waarneembaar gevolg. Men kan dit ook anders uitdrukken. De nationale grenzen hebben nog steeds administratieve, juridische en – niet in het minst – psychologische betekenis. Maar voor de handhaving van het welvaartsniveau zijn het reeds lang obstakels, waar men moeizaam tussen door moet laveren met een ingewikkeld stelsel van internationale overeenkomsten en internationale organisaties voor economische samenwerking. Deze internationale verbindingen bevaarbaar te maken is overheidstaak en het gewicht daarvan kan, helaas, een vergelijking met het bevaarbaar maken van de Dommel en de Aa in 1798 glansrijk doorstaan. Onze eigen grondwet houdt ons de spiegel voor, waarin de hardnekkigheid van deze obstakels valt waar te nemen. Op de ruïnes van de Unie van Utrecht, een Unie, die toen, naar het woord van Van Slingelandt geen Unie meer was, „maar een louter chaos, ja het bederff van een geünieerd Lighaam, wanneer de Leeden van een Unie zo vrij en ongebonden zijn, dat se nog bij overstemming, nog bij decisie, kunnen ergens toe geobligeert worden”, op deze ruïnes wordt de Bataafse Republiek gevestigd. Daarmee komt dan ook een einde aan de tarievenstrijd tussen de provincies. Artikel 52 van de Burgerlijke en Staatkundige grondregels, verbiedt nadrukkelijk alle belemmeringen in het goederenverkeer tussen de departementen. Hiermede is uitdrukking gegeven aan een belangrijk beginsel. Het is dan ook in de grondwetten van 1814,

1815 en 1840 herhaald, al was intussen gebleken, dat de uitdrukking niet feilloos was. Eigenlijk was niet beoogd elke belemmering in het goederenverkeer onmogelijk te maken, maar men had alleen de provinciale rechten bij de invoer, de uitvoer en de doorvoer willen verbieden. Zo was de bepaling dan ook geformuleerd geweest in de Staatsregelingen van 1801 en 1805 en zo staat zij sinds 1887 weer te lezen in onze huidige Grondwet, artikel 138 derde lid. Zij schijnt al meer dan een eeuw overbodig, omdat bij de goedkeuring van provinciale verordeningen tegen interprovinciale tarieven kan worden gewaakt. Thorbecke's Staatscommissie van 17 Maart 1848 stelde dan ook reeds afschaffing voor, maar de regering kon daar niet toe komen: uit de weglating zouden, zo zeide zij, verkeerde gevolgtrekkingen kunnen worden afgeleid. De voorzichtigheid heeft daarom het voorschrift doen behouden. Nu, in 1952, staat het er nog. Is de voorzichtigheid nog steeds geboden, dan is sprekender illustratie voor de nawerking in onze grondwet van achttiende-eeuwse obstakels in het economisch verkeer moeilijk te vinden.

Een derde factor, die invloed heeft op het ingrijpen der overheid in het economisch verkeer is de ontwikkeling van de wetenschap, in het bijzonder van de natuurwetenschappen. Dientengevolge zijn ongekende productiemogelijkheden ontstaan, maar ook talloze nieuwe behoeften gecreëerd. De exploratie en de ontginning van deze nieuwe mogelijkheden wordt een zo kostbare zaak, dat enerzijds de overheid daarbij te hulp moet komen en anderzijds wettelijke bescherming van de resultaten der onderzoekingen niet kan uitblijven. De wettelijke bescherming van octrooien en kwekersrechten is een concreet voorbeeld van het verschijnsel, dat ik hier op het oog heb.

De vierde en laatste factor, die in dit verband genoemd moet worden, is de groeiende dichtheid der bevolking. Levenbach beschrijft in zijn opstel over het burgerlijk wetboek en de maatschappelijke verhoudingen, hoe in 1838 de tien Noordelijke Provincies en het Hertogdom Luxemburg een totaal aantal inwoners hadden van 2,8 miljoen en een gemiddelde bevolkingsdichtheid van 87 per km², evenveel als in 1938 de provincie Drenthe bezat. Ruim twee derde deel der bevolking woonde buiten de steden, die dan ook aanmerkelijk kleiner waren dan de huidige. Amsterdam telde ruim 210.000 inwoners, maar Rotterdam, ook toen reeds de tweede stad in grootte, bracht het nog niet verder dan 78.000.

Vergelijkt men met deze gegevens de ruim 10 miljoen van thans, dan moet men wel onder de indruk raken van de beperkingen, die aan ieders vrijheid moeten worden opgelegd om dit samenleven op een speldeknop van Europa mogelijk en dragelijk te maken. Dan is het ook niet moeilijk te verstaan, dat daarvoor meer inmenging van de wetgever nodig is, dan de vierde Titel van het tweede boek van het Burgerlijk Wetboek reeds inhield over de rechten en verplichtingen tussen eigenaars van naburige erven. De Hinderwet, de Woningwet,

de Wet op het Nationale Plan, de Ruilverkavelingswet, het zijn allen uitvloeisels van dezelfde demografische werkelijkheid.

Twee conclusies zou ik uit het voorafgaande willen vasthouden. De eerste is, dat bepaalde vormen van wettelijk ingrijpen in het maatschappelijk verkeer, ter bescherming van collectieve belangen, niet gebonden zijn aan tijd en plaats. De tweede is, dat in onze eigen samenleving dit ingrijpen minder incidenteel is en zich over een veel groter aantal onderwerpen uitstrekt.

Beide conclusies vinden bevestiging in de geschiedenis van de agrarische wetgeving over de tweede helft van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw.

Bij het begin van dit tijdvak is ernst gemaakt met de liberale beginselen. Het in 1799 opgerichte Fonds voor de landbouw, waaruit tal van uitgaven in het belang van de landbouw waren gedaan en dat gevoed werd door heffingen op de veestapel, bestaat dan nog wel, maar de laatste heffing dateert uit 1844. De in 1805 opgerichte commissiën voor de landbouw, die het toezicht hadden op de belangen van de landbouw, zijn begin 1851 opgeheven. Het particulier verenigingsleven neemt hun taak over. De schaalrechten op de invoer van granen, ter bescherming van de eigen graanproductie ingesteld in 1835, zijn na 1847 niet geheven en in 1852 afgeschaft. De wettelijke regelingen beperken zich tot wat ook de Grondwet van 1840 nog noemde de „aanmoediging van de landbouw”. Zo bevordert een wet van 6 Juni 1840 de ontginning van woeste grond door de mogelijkheid te openen van vrijstelling der grondlasten. Ook de verdeling van marken en andere in gemeenschap bezeten gronden wordt – zij het krachtens een weinig doeltreffende wet uit de Franse tijd – bevorderd in de overtuiging, dat die gronden slechts zelden datgene opleveren, wat zij bij zorg van individuele eigenaars zouden kunnen opbrengen. Wel bestaan er op het gebied van de paardenfokkerij en tot bescherming van de veestapel nog verscheidene provinciale reglementen, maar de centrale wetgever heeft van rechtstreekse bescherming de handen af getrokken. Een door Thorbecke in 1851/'52 ingediend wetsontwerp ten aanzien van besmettelijke veeziekten stuit op zoveel bezwaren, dat het blijft liggen en na de Aprilbeweging verdwijnt.

Gedurende enkele jaren blijft de hemel der staatsonthouding wolkenloos. Dan breekt in Engeland de runderpest uit. Er moeten snel maatregelen genomen worden om besmetting en aantasting van onze veestapel zoveel mogelijk te voorkomen. De wet van 17 October 1865 verleent de Kroon de bevoegdheid de in- en doorvoer van vee, het vervoer van vee binnenslands en het houden van veemarkten te verbieden. Bovendien kunnen verbods- en andere bepalingen worden vastgesteld betreffende aangifte, verkoop, behandeling en visitatie van levend en dood vee, vlees, huiden, haar, wol, mest en andere afval en van de middelen tot vervoer. Het is geen kleinigheid, waartoe

de uitvoerende macht hier wordt bevoegd verklaard. Geen wonder, dat de negentiende-eeuwse jurist met nauwelijks verholen afgrijzen spreekt over zulke bepalingen, zó ruim geformuleerd, dat een koets met zes paarden zich daarbinnen gemakkelijk bewegen kan. Er is één troost: het gevaar is acuut, maar tijdelijk. Als het is afgewend, zal de vrijheid terugkeren. Met een behoorlijke regeling van de veeartsenijkundige politie zal dan moeten worden volstaan. Artikel 3 zegt het duidelijk: deze wet blijft niet langer van kracht dan tot 1 Januari 1867. Hoe is het echter in werkelijkheid gegaan? Niet minder dan vier maal moet de termijn verlengd worden en drie nieuwe noodwetten ter bestrijding van de veetyphus zijn nog noodzakelijk, alvorens eindelijk op 1 Januari 1871 de wet tot regeling van het veeartsenijkundig staatstoezicht en de veeartsenijkundige politie in werking kan treden. Hoe spoedig zij blijkt te kort te schieten, hoe vaak weer nieuwe afzonderlijke wetten nodig waren, kan ik thans buiten beschouwing laten. Een blijvend overheidstoezicht is geschapen.

De bestrijding van plantenziekten wordt iets later urgent, als omstreeks 1874 overbrenging dreigt van de coloradokever uit Amerika tot groot gevaar van de aardappelteelt. Men kan in de Inleiding van het boekje van mr Frederiks uit 1912 over de Plantenziektenwet nalezen, hoe de meeste staten van het Europese vasteland wetten uitvaardigden om de invoer van aardappelen te kunnen verbieden en hoe de Nederlandse regering zich „te meer” verplicht achtte, daarbij niet achter te blijven, omdat dit invoerverbod economisch voor ons weinig betekenis had. Op een invoer van 18 miljoen kg aardappelen, kwamen er immers in 1873 slechts 2210 kg uit Amerika. Het ging, ook toen al, blijkbaar niet alleen om het spel, maar ook om de knikkers. Dat bleek wel heel duidelijk toen, in 1878, vier Europese landen besloten tot het nemen van gemeenschappelijke maatregelen tegen de druifluus en Nederland uitnodigden tot de conventie toe te treden. Wij bleven – op eenstemmig advies van de land- en tuinbouworganisaties – gedurende vijf jaar afzijdig en traden eerst toe, toen men de uitvoer van onze tuinbouwproducten ging belemmeren. Tegelijk met de wet tot goedkeuring van onze toetreding kwam op 6 December 1883 een wet tot stand, waarbij de Kroon bevoegd werd verklaard bij algemene maatregel van bestuur de bepalingen vast te stellen, die voor de uitvoering van de conventie nodig mochten zijn. Wederom een formulering, ruim genoeg voor de koets met zes paarden en dus zet de wet ook thans een koetsier op de bok, want artikel 2 schrijft voor, dat de algemene maatregel van bestuur binnen twee jaar na de inwerking-treding van de wet aan bekrachtiging door een wet wordt onderworpen. Zo zal dan, aldus de bedoeling, de wetgevende macht zijn wakend oog kunnen laten gaan over de vrijheidsbeperkingen, vervat in het besluit van 24 December 1883, achttien dagen na de wet vastgesteld. Hoe gaat het in werkelijkheid? Ruim vier maanden nadat de termijn van twee jaar is verlopen, op 15 April 1886 wordt ze verlengd tot uiterlijk

1 Januari 1888. Bij de wet van 30 December 1887 – dus net op tijd – wordt ze wederom verlengd, nu tot 1 Januari 1890 en als het dan weer te laat is, dan wordt in arrenmoede bij de wet van 15 April 1890 de koetsier maar van de bok gehaald: de bekrachtiging door de wetgever van de algemene maatregel van bestuur wordt uit de wet van 1883 geschrapt.

De druifluis is niet het enige insect, dat de droom der staatsont-houding verstoort. In 1898 veroorzaakt de San José schildluis nieuwe commotie. De gevaren, die de tuinbouw bedreigen, zijn zo groot, dat in de lente van 1898 de beide kamers der Staten Generaal in twee weken een wetsvoorstel behandelen tot wering van voor de landbouw schadelijke dieren en plantenziekten. De wet van 2 April 1898 is geborduurd op het inmiddels bekende stramien: de Kroon mag bij algemene maatregel van bestuur de in- en doorvoer van bomen, planten, vruchten e.d. en van het verpakkingsmateriaal daarvan verbieden of voorwaardelijk toestaan. Maar – en nu komt de wet met nieuwe mid-delen tot bewaking van de ruime bevoegdheden van de Kroon — tegelijk met zo'n algemene maatregel moet een gelijkkluidend wetsvoor-stel bij de Staten Generaal worden ingediend. Wordt dit voorstel in-getrokken of niet aangenomen, dan wordt de maatregel onverwijld ingetrokken. Zo is de wetgever gehouden zich eerst te occuperen met de San José schildluis – wet van 23 Mei 1899 – en precies elf jaar later met de wering van de Amerikaanse kruisbessenmeeldauw – wet van 23 Mei 1910. Het is bij die gelegenheid, dat regering en volksvertegen-woordiging erkennen aan maatregelen tot *wering* van schadelijke in-secten en plantenziekten, niet voldoende te hebben, maar dat ook maatregelen tot actieve *bestrijding* in het binnenland nodig zijn. Deze erkenning leidt tot vervanging van de wet van 2 April 1898 door een nieuwe wet, de Plantenziektenwet van 1912. Het laissez-faire moest ook hier worden verlaten.

Tot dusver sprak ik slechts over wettelijke maatregelen op agrarisch gebied, waarbij de bescherming van collectieve belangen aan staats-organen werd opgedragen. Thans moet ik aandacht geven aan een maatschappelijk verschijnsel, dat op de agrarische wetgeving van onze tijd grote invloed heeft gehad: de ontwikkeling van de corporaties: verenigingen en andere rechtspersonen. In zijn boek „Een eeuw rechts-ontwikkeling” heeft Valkhoff een overzicht gegeven van de opkomst der corporaties in Nederland. Die opkomst houdt verband met de specialisering en industrialisering van de voortbrenging en de daarmee samenhangende behoefte aan grote investeringen. Op het gebied van nijverheid en handel groeit het aantal naamloze vennootschappen van 137 in 1850 tot bijna 20.000 in 1950. Voor de landbouw is vooral de coöperatieve vereniging van betekenis. Nadat deze voor het eerst in 1876 wettelijke regeling verkreeg, neemt ook het aantal coöperaties snel toe: 1 Januari 1949 bedraagt het 3975. Ik mocht reeds vermelden,

dat bij de opheffing van de landbouwcommissies in 1851 hun taak – het adviseren van de regering over aangelegenheden van de landbouw – door particuliere verenigingen werd overgenomen. Deze, de landbouwmaatschappijen, waarvan de eerste in 1843 in Zeeland was opgericht, winnen in snel tempo aan betekenis. Ook zij zullen hun stempel drukken op de wetgeving.

Het is bekend, hoe tegen het eind van de vorige eeuw, de afzet van sommige zuivelproducten, in het bijzonder boter, op grote moeilijkheden stuit. Reeds had de wetgever in 1889 zijn heil gezocht in bepalingen tot voorkoming van bedrog in de *boterhandel*. Op elk surrogaat van boter moest of het woord margarine of het woord surrogaat duidelijk vermeld staan. Maar dit blijkt niet voldoende. Ook de boterbereiding zelf zal onder toezicht moeten komen om de kwaliteit van dit product te kunnen waarborgen. Wanneer echter in 1898 een wetsvoorstel wordt gedaan om een Rijkstoezicht in te stellen, stuit dit op zo grote tegenstand, dat de regering van haar voornemen moet afzien. Betekent dit dat het toezicht op de boterbereiding van de baan is? Geenszins. Het betekent dat de landbouworganisaties die zaak zelf ter hand willen nemen. De Friesche maatschappij voor landbouw komt de eer toe het eerste botercontrôlestation te hebben opgericht in 1901. Anderen volgen. Het zijn verenigingen, die ten doel hebben te waarborgen, dat hun aangeslotenen een onvervalst product leveren aan de afnemers van boter. De contrôle op de bereiding wordt door hen uitgeoefend. Maar geheel buiten de wetgever om gaat het niet. Gecontroleerde boter moet ook in het handelsverkeer duidelijk van niet-gecontroleerde te onderscheiden zijn. De wet van 17 Juni 1905 komt dan te hulp: De aangeslotenen bij een contrôlestation – boterbereiders en handelaars – zullen bij uitsluiting van anderen op door hen bereide of gekochte boter een van Rijkswegen vastgesteld merk mogen aanbrengeu. Het Rijk oefent slechts toezicht op de contrôlestations, niet op de boterbereiding. Het Rijkmerk is juridisch niet verplicht gesteld, economisch zal het, ook toen al, moeilijk zijn geweest voor ongemerkte boter een behoorlijke afzet te vinden.

Het nieuwe stelsel maakt grote opgang, zodra blijkt dat de wetgever ook voor andere agrarische producten actief moet ingrijpen ter bevordering van de afzet. Het heeft er alle schijn van, dat de legislatieve vondst van 1905, waardoor privaatrechtelijke corporaties onder sanctie van de wet belast worden met de bescherming van bepaalde collectieve belangen, de schroom van de wetgever om zich met deze belangenbescherming in te laten, heeft doen verminderen. Bij de wet van 17 Juli 1911 wordt het ingevoerd voor kaas, in 1918 voor de bevordering van de paardenfokkerij. In 1929 wordt het, met enkele wijzigingen, gevolgd in de wet, die ten doel heeft de keuring van de kwaliteit van landbouwproducten bij uitvoer te regelen (de Landbouw-uitvoerwet 1929). Een der belangrijkste verschillen is, dat in die wet het merk, hetwelk tot bewijs van de goedkeuring moet dienen, wèl verplicht is

gesteld. Nog steeds kan men betogen, dat aansluiting bij het met de keuring belaste lichaam, niet verplicht is, omdat men immers niet verplicht is uit te voeren. Dat betoog is dan ook wel geleverd. Ik zeg niets onvriendelijks, wanneer ik meen, dat het wel een heel groot verschil onderstelt tussen de juridische en de economische werkelijkheid.

De in feite gedwongen aansluiting blijkt echter geen beletsel voor de voortgezette toepassing van het stelsel. Wetsuitvoering door privaatrechtelijke rechtspersonen geschiedt onder de Landbouwcrisiswet van 1933 – de crisiscentrales – onder de Pachtwet 1937 – de erkende pachtbureaux – onder het Besluit bestrijding tuberculose onder het rundvee – de provinciale gezondheidsdiensten – en onder de onlangs tot stand gekomen Keuringswet tuinbouwzaden.

De voorkeur voor de privaatrechtelijke organisatievorm ondervond niet slechts de regering van 1898, toen zij een Rijkstoezicht wilde instellen op de boterbereiding, maar ook het kabinet Kuyper, dat zich blijkens zijn program van Augustus 1901 ten doel had gesteld een rechtstreekse vertegenwoordiging van de landbouw tot stand te brengen. Het in vele opzichten merkwaardige ontwerp, dat daartoe in December 1902 werd ingediend, strandde op de tegenstand van de gevestigde organisaties die daarvan een aantasting van hun positie vreesden en die overigens meenden zulk een rechtstreekse vertegenwoordiging niet nodig te hebben om de belangen die zij behartigden met vrucht te kunnen bepleiten.

Gaat men nu na welke privaatrechtelijke rechtspersonen publieke belangen op agrarisch gebied behartigen, dan blijkt de aanvankelijke terughoudendheid van de wetgever wel heel ver in het tegendeel te zijn omgeslagen. Op het gebied van de zuivel noem ik naast de botercontrôlestations en de kaascontrôlestations, de vereniging Het controlestation voor melkproducten (C.V.M.), de vereniging Contrôlestation voor Zuivelproducten Leiden (C.Z.L.) en het Zuivelkwaliteitscontrôlebureau. (Z.K.B.) De contrôle op de kwaliteit van bacon wordt uitgeoefend door de Nederlandse vereniging voor baconcontrôle, voor eieren is die taak toevertrouwd aan het Nederlandse Eiercontrôlebureau; voor landbouwzaden en pootgoed werkt de stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor landbouwzaden en pootgoed (N.A.K.); voor boomkwekerijgewassen de N.A.K.-B; voor groentezaden de N.A.K.-G; voor siergewassen de N.A.K.-S; voor de contrôle op tuinbouwproducten het Uitvoercontrôlebureau Tuinbouwproducten (U.C.B.); op het gebied van de paardenfokkerij de stamboekverenigingen.

De provinciale gezondheidsdiensten voor de bestrijding van de t.b.c. onder het rundvee noemde ik reeds. En ofschoon ik gestreefd heb naar volledigheid, kan ik geen garantie geven dit doel ook te hebben bereikt.

Vraagt men nu naar de voordelen van dit stelsel, dan zou men een formeel argument kunnen putten uit de legislatieve eenvoud ervan. De wetgever behoeft slechts te sanctionneren, niet in te stellen en te regelen. Maar ik sla dit argument niet hoog aan. Veel belangrijker is, dat de belangen, die door deze wetgeving beschermd moesten worden, verschillende maatschappelijke groepen rechtstreeks betroffen. Niet slechts de agrarische producenten, ook de handel en soms ook de industrie zijn daarbij betrokken. Dikwijls zijn ook deze groepen privaatrechtelijk georganiseerd en de rechtspersonen, waaraan de wet de bescherming van de belangen overlaat, kunnen dan door de samenwerking van de georganiseerde maatschappelijke groepen ontstaan; en ook waar die samenwerking ontbrak, kan ervoor gezorgd worden, dat in de besturen van de verenigingen en stichtingen de verschillende groepen belanghebbenden een redelijke vertegenwoordiging vinden. In een tijd, waarin de wetgever nog geen weet heeft van openbare lichamen voor beroep en bedrijf, zijn verscheidene dezer privaatrechtelijke rechtspersonen reeds voorlopers van verticale bedrijfsorganisaties.

Een tweede, niet minder belangrijk argument is, dat door dit stelsel de rechtstreekse staatscontrôle op individuele ondernemingen kan worden vermeden. De Staat immers, oefent wel toezicht uit op de verenigingen en stichtingen, maar het zijn deze lichamen, niet de Staat, die contrôle oefenen op de ondernemingen, die bij hen zijn aangesloten.

Toch zou het, bij alle voorkeur van de landbouw voor de privaatrechtelijke organisatievorm, verkeerd zijn, de ogen te sluiten voor de bezwaren, die aan deze wetgeving zijn verbonden. De besturen der rechtspersonen - verenigingen of stichtingen - beslissen over de toelating van hun aangeslotenen, stellen regelingen vast, die voor deze aangeslotenen bindende kracht hebben, leggen hen bij overtreding van deze voorschriften geldboeten op soms tot bedragen van ten hoogste tienduizend gulden; zij kunnen zelfs besluiten tot hun schorsing of schrapping. Voor de gewone vereniging is dit niet ongewoon. Voor de vereniging met een publieke taak wordt het een bezwaar, zodra men in redelijkheid moet aannemen, dat het de aangeslotenen economisch niet vrij staat al of niet toe te treden of te bedanken. Dat dit bezwaar ook als zodanig wordt gevoeld, blijkt wel uit de omstandigheid, dat hetzij uit kracht van het Rijkstoezicht, hetzij uit kracht van een opzettelijke wetsbepaling, voorschriften zijn gegeven over de omvang en de uitoefening van deze bevoegdheden. Zulke voorschriften kwamen b.v. voor de botercontrôlestations tot stand bij een K.B. van 17 Juli 1912 en voor de rechtspersonen, belast met de uitvoering van de Landbouwwitvoerwet 1938 in een algemene maatregel van bestuur, het Landbouwwitvoerbepaling 1939 (Algemene Voorwaarden). Beide regelingen zijn herhaaldelijk herzien. De strekking van deze voorschriften is waarborgen te scheppen dat jegens de aangeslotenen of de gegadigden tot aansluiting niet lichtvaardig en met voldoende objecti-

viteit wordt opgetreden. Soms wordt ten aanzien van bepaalde beslissingen een beroep op de Minister mogelijk gemaakt. Soms wordt een onafhankelijk college van beroep voorgeschreven. In beide gevallen moet dit beroep dus in de Statuten of reglementen geregeld worden. De ministeriële goedkeuring van statuten en reglementen strekt soms mede tot waarborg dat de corporatie aan de gestelde eisen blijft beantwoorden. In aansluiting aan deze voorgeschreven goedkeuring kan dan verlangd worden, dat de eisen die de corporatie stelt voor de toelating van nieuwe aangeslotenen in een reglement worden vastgesteld en dat ook de wijze waarop tuchtrecht wordt uitgeoefend bij een aan goedkeuring onderworpen reglement wordt geregeld. De statuten bepalen meestal dat de beslissingen van de besturen en van de beroepscolleges bindend zijn voor de aangeslotenen. Daardoor krijgen zij de kracht van een bindend advies. Dit betekent, dat wie zich door zulk een beslissing ten onrechte benadeeld acht slechts een beperkte mogelijkheid heeft de hulp van de burgerlijke rechter in te roepen. Een bindend advies, een beslissing dus waarvan partijen te voren te kennen gaven, dat zij haar als bindend beschouwen, wordt door de burgerlijke rechter slechts aangetast als het zo onbillijk of onredelijk is, dat het in strijd ware met de goede trouw om de betrokken partij aan haar gebondenheid aan die beslissing te houden.

De figuur, dat iemand door een juridische of economische aansluitingsdwang bij een vereniging of stichting verplicht is zich ook te onderwerpen aan de in de statuten en reglementen opgenomen voorschriften vertoont enige overeenkomst met een figuur, die in het arbeidsrecht bekend staat als de algemeen verbindend verklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst. Zulk een overeenkomst, aangegaan tussen een vereniging van arbeiders en b.v. een vereniging van werkgevers, is naar zijn aard bindend voor de vrijwillig toegetreden individuele leden der beide verenigingen. Worden de bepalingen der overeenkomst algemeen verbindend verklaard, dan strekt hun werking zich ook uit tot degenen, ondernemers en arbeiders in dezelfde bedrijfstak, die *niet* vrijwillig tot de verenigingen zijn toegetreden.

Nu heeft de Hoge Raad in een arrest van 8 Juni 1951 beslist, dat een bindend-adviesclausule in een collectieve arbeidsovereenkomst niet algemeen verbindend mag worden verklaard. Daardoor zou voor degenen, die deze clausule niet vrijwillig aanvaardden, de mogelijkheid om zich tot de burgerlijke rechter te wenden, zeer worden beperkt; dit acht ons hoogste rechtscollege met de Grondwetsregel, dat niemand tegen zijn wil kan worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent, niet overeen te brengen. Wat de consequenties van dit arrest zijn ten aanzien van de constructie, die in de landbouwwetgeving zo veelvuldig voorkomt, moet nog blijken, maar verdient ernstig onderzoek te worden.

Bezinning op de consequenties van het stelsel is te meer noodzakelijk, omdat deze wetgeving aan een relatief groot aantal corporaties

een publieke taak heeft toegekend, terwijl los daarvan een derde vorm van collectieve belangenbescherming bezig is tot ontwikkeling te komen. Ik denk hierbij aan de wet op de bedrijfsorganisatie en de daarin vervatte mogelijkheid om de belangenbescherming ter zake van bepaalde onderwerpen over te laten niet aan staatsorganen en niet aan privaatrechtelijke rechtspersonen, maar aan nieuwe openbare lichamen, bedrijfschappen en productschappen. Wat aan deze nieuwe lichamen niet is toegestaan – het regelen van de vestiging b.v. – dat mogen de verenigingen en stichtingen, die met een publieke taak zijn bekleed wèl, in zover zij mogen beslissen over de toelating van nieuwe aangeslotenen. Wat de nieuwe openbare lichamen slechts mogen onder een bij de wet geregelde waarborg van beroep – het uitoefenen van tuchtrechtspraak – dat is verenigingen en stichtingen geoorloofd onder statutaire, niet onder in de wet neergelegde waarborgen. Indien de nieuwe wet op de bedrijfsorganisatie tot ontplooiing geraakt dan zullen deze discrepanties sterker worden gevoeld.

Bij een herziening van de landbouwwetgeving op dit punt ligt het voor de hand te denken aan twee herzieningen met dezelfde strekking, die reeds voorafgingen. De eerste betrof de vervanging van de stichtingen, die de Landbouwcrisiswet uitvoerden, door openbare lichamen, de bedrijfschappen voor de voedselvoorziening. De tweede betrof de vervanging van de privaatrechtelijke pachtbureaux die ingevolge artikel 59 van de Pachtwet 1937 erkend konden worden en in dat geval toezicht uitoefenden op de pachtcontracten, door nieuwe publiekrechtelijke lichamen, de Grondkamers.

Ook nu zou de gedachte, dat een openbaar belang door een openbaar lichaam behartigd moet worden, goede diensten kunnen bewijzen, zeker nu wij weten, dat openbare lichamen wel overheden, maar geen organen van de centrale overheid behoeven te zijn.

Zoëven zei ik, dat het scheen alsof de legislatieve vondst van 1905 de schroom van de wetgever om zich in te laten met de bescherming van collectieve belangen op agrarisch terrein, heeft doen verminderen. Dit is ook merkbaar op een ander belangrijk onderdeel van de wetgeving, nl. het agrarisch grondgebruik. Reeds in 1910 dringt het landbouwcomité aan op een wettelijke regeling van de ruilverkaveling, in 1912 wordt overheidsingrijpen bepleit om grond te kunnen toewijzen aan landarbeiders; in hetzelfde jaar wordt een, zij het beperkte, wettelijke regeling van het pachtcontract aanbevolen.

De maatschappelijke ontwikkeling drijft de wetgever verder op een niet-populaire, maar noodzakelijke weg. En hoe langer de landbouw in de Europese landen zich zal moeten handhaven binnen de nauwe grenzen der nationale volkshuishoudingen, hoe verder de nationale wetgever deze noodzakelijke weg zal worden opgedreven, teneinde althans enige bestaanszekerheid aan deze bevolkingsgroep te kunnen verschaffen. Engeland is met de Agriculture Act 1947 en de Agricultural Holdings Act 1948 voorgegaan, Zwitserland is onlangs gevolgd,

Frankrijk handhaaft bestaanszekerheid voor de landbouw evenals België met minder spectaculaire, maar even efficiënte middelen. Nederland kent crisis- en bezettingsrecht, dat thans tot eenzelfde doel wordt aangewend.

Dreigen onder deze lasten de toch reeds beperkte ontplooiingsmogelijkheden, die de mens in de twintigste eeuw zijn gelaten, niet geheel verdrukt te worden? Hier ligt, toehoorders, het meest klemmende probleem, dat vooral de jurist van onze dagen meer dan enig ander vraagstuk, moet bezighouden. Vruchteloos is zijn toorn of zijn spot over de voortschrijdende bescherming van collectieve belangen in de wetgeving. Vruchtbaar kan zijn het zoeken naar de middelen en de vormen, waardoor de levenskring van het individu beschermd kan worden tegen onbillijke en onredelijke aantasting, niet alleen door de overheid, maar ook door de vele en veelsoortige organisaties, waarbij de mens van heden, zijns ondanks, is ingelijfd.

Het zij mij thans allereerst vergund mijn eerbiedige dank te betuigen aan H.M. de Koningin, Wie het behaagd heeft mij op deze plaats te benoemen.

Mijne heren Curatoren,

Gij hebt door Uw voordracht willen bevorderen, dat mij het voorrecht ten deel viel aan deze Hogeschool en op deze leerstoel werkzaam te mogen zijn. Op mij rust de plicht waar te maken, dat het vertrouwen, hetwelk Gij mij waardig keurde, terecht werd gegeven. Dat ik mij van deze plicht volledig bewust ben is niet de enige verzekering, die ik U thans mag geven. Gij moogt, ja gij moet ook weten, dat ik die verantwoordelijkheid hoog stel – omdat ik, beter dan wie ook, de beperktheid van mijn krachten ken – en haar nochtans aanvaard met de blijmoedigheid, die onverbrekkelijk verbonden is aan de vreugde in de arbeid, die wacht.

Mijne heren Professoren,

In Uw kring te worden opgenomen om met U te arbeiden aan de bloei van deze Hogeschool zal mij niet alleen een vreugde zijn door het schone doel maar ook door de mogelijkheid mij met Uw ervaring en Uw uitgebreide kennis van de landbouw te verrijken. Ik zal daaraan grote behoefte hebben en het stemt mij dankbaar nu reeds te weten, dat ik mij dan niet te vergeefs tot U zal mogen wenden.

De wijze waarop Gij, hooggeachte Minderhoud, mij reeds hebt willen voorlichten bij mijn eerste schreden op het Wageningse pad en het contact, dat ik met U, hooggeachte Hofstee en hooggeachte Thurlings, reeds mocht hebben, doen mij met verlangen het tijdstip tegemoet zien, waarop de wettelijke bescherming van het collectieve belang der woonruimteverdeling mij zal toestaan niet alleen *te*, maar ook *in* Wageningen hoogleraar te zijn.

Hooggeachte Polak,

Bij Uw ambtsaanvaarding te Leiden hebt Gij aan het slot gesproken over de wenselijkheid van een nauwer contact tussen 's Lands oudste en jongste instelling van hoger onderwijs. Woorden, die mij uit het hart zijn gegrepen. Niet alleen omdat Uw jongste collega zijn opleiding eveneens aan 's Lands oudste Universiteit ontving, maar ook omdat hij, die in het verleden zonder U persoonlijk te kennen, reeds dikwijls kennismaakte met de faam, die U vooruitging, zich thans geconfronteerd ziet met de leegte, die U achterlaat. Indien het contact, dat gij bepleitte, er toe zal bijdragen, dat die leegte minder wordt gevoeld, dan is de voorwaarde vervuld voor een persoonlijk contact, waarin ik mij warm verheug en waarvoor ik niet dankbaar genoeg zal kunnen zijn.

Slechts vier jaren geleden aanvaardde ik de werkkring in Den Haag, die ik thans heb verlaten. Veel te kort is die periode geweest om nu met voldoening te kunnen terugzien op volbrachte arbeid. Maar zij is lang genoeg geweest om met grote erkentelijkheid te gewagen van de harte-lijke medewerking, de grote hulpvaardigheid, de collegiale vriendschap en de ruime mate van vertrouwen, die mij in deze jaren ten deel viel. De periode was ook lang genoeg om althans van enkele vraagstukken van Nederlands landbouwbeleid de ernst en de boeiende levendigheid te leren kennen en blijvende bewondering te wekken voor de toewijding, de werkkraft en de bekwaamheid waarmede aan de oplossing daarvan wordt gewerkt. Uit zulk een omgeving te scheiden valt mij niet licht. Degenen, die gekomen zijn om deze plechtigheid bij te wonen, doen mij hopen, dat ik in het behoud van persoonlijke banden althans enige compensatie mag vinden voor het gemis van de omgeving, waarin ik te kort, maar met zoveel vreugde heb mogen werken.

Degenen onder mijn vrienden, die zich uit het oude Indologenlied de wens herinneren, dat de band, die ons te Leiden samenbond er ook een zou zijn voor het leven, weten, dat mijn gevoelens op deze dag niet alleen hooggestemd zijn. Het oude bestuurscorps in Indonesië waarvan wij eens deel uitmaakten is versplinterd onder de dramatische slagen van een ontwikkeling, die wel te voorspellen maar niet te voorkomen was. Dat daardoor aan veler maatschappelijke verwachtingen de bodem werd ingeslagen was even hard als onvermijdelijk. Maar dat vooral onder hen, die door plichtsbetrachting en zelfverloochening de oude taak het langst trouw bleven, thans nog zovelen moeten zoeken naar een nieuw begin, dat is een onrechtvaardigheid, die ook zij die succesvoller waren smartelijk ondervinden.

Dames en Heren Studenten,

Als onderdeel van de geestelijke bagage, waarmede gij bij Uw in-

trede in de maatschappij toegerust wilt zijn, is de exacte kennis van het agrarisch recht minder belangrijk dan het vermogen om van een technisch, economisch of sociaal vraagstuk de juridische aspecten te kunnen zien. Een bescheiden mate van parate kennis zal daarbij niet kunnen worden gemist. Zonder kennis wordt ge nu eenmaal geen enkele techniek meester en het juridisch denken is tot op zekere hoogte een techniek. Tot op zekere hoogte. Want deze techniek blijft arm en bloedeloos wanneer degenen die haar beoefent zich niet bewust is van haar oorsprong en drijfkracht: de drang naar gerechtigheid. Indien ik er niet in zou slagen bij U deze bewustheid levend te houden, dan zou ik in mijn taak jegens U, zoals ik die thans zie, hebben gefaald.

Ik heb gezegd.