

Welke maatregelen moeten worden getroffen teneinde een zo doelmatig mogelijk gebruik van landbouwgronden te waarborgen?

door

Prof. Dr. G. MINDERHOUD

Hoogleraar aan de Landbouwhogeschool te Wageningen.

Het zal duidelijk zijn, dat een antwoord op de bovenvermelde vraag slechts kan worden gegeven, indien van bepaalde veronderstellingen wordt uitgegaan. Voor een tijdperk van oorlog of van een dreigende oorlog, met het vooruitzicht, dat het Nederlandse volk voor zijn voeding geheel of grotendeels zal zijn aangewezen op de producten van eigen landbouw, zal het antwoord uiteraard geheel anders luiden dan voor een tijd, zoals wij die in de jaren 1920—1930 beleefd hebben. In deze laatste periode stond de gehele wereld open voor de aankoop van agrarische grondstoffen en voor de afzet van land- en tuinbouwproducten tegen prijzen, welke aan land- en tuinbouw zonder overheidshulp de mogelijkheid tot een bescheiden bestaan lieten.

Ik meen mijn beschouwingen te mogen baseren op omstandigheden, welke niet al te zeer afwijken van die, waaronder wij thans leven. Voor een tijd derhalve, waarin — na een periode van schaarste — de prijzen van belangrijke landbouwproducten op de wereldmarkt zo ver zijn gedaald, dat de Nederlandse landbouw, die voorshands op een te hoog kostenpeil werkt, met verschillende zijner producten niet op een vrije wereldmarkt kan concurreren, terwijl daarenboven de nodige dollars ontbreken om graan ad libitum te kunnen importeren. Een en ander met het gevolg, dat de Overheid, hetzij rechtstreeks, hetzij door de georganiseerde bedrijfs- genoten daartoe in staat te stellen, maatregelen moet treffen om voor de goed geleide en economisch verantwoorde bedrijven een rendabele exploitatie mogelijk te maken. Dit betekent, dat het Neder-

landse volk zich opofferingen zal moeten getroosten. Deze zullen bestaan, of in het betalen van prijzen voor landbouwproducten, welke hoger liggen dan die, welke corresponderen met de wereldmarkt, en/of in het opbrengen van hogere belastingen. Onder deze omstandigheid is de eis, dat onze landbouwgronden zo doelmatig mogelijk worden gebruikt, wel bijzonder klemmend.

Het tweede prealabele punt, dat ons moet bezig houden, is wat onder een „zo doelmatig mogelijk gebruik van landbouwgronden” moet worden verstaan.

Zuiver economisch beschouwd zou men kunnen stellen, dat het gebruik zodanig moet zijn, dat tot het maatschappelijk inkomen zo veel mogelijk wordt bijgedragen, en dat het accent dient te worden gelegd op een zo groot mogelijke netto-opbrengst. Echter hebben vraagstukken als het onderhavige ook een sociale zijde en deze eist, onder meer, dat ook op de verdeling van het maatschappelijk inkomen wordt gelet. De voortbrenging van bepaalde agrarische producten zou waarschijnlijk het goedkoopst kunnen geschieden in bedrijven van 100 ha en groter. Desondanks zullen er maar weinigen zijn, die de stelling willen verdedigen, dat in ons land doelbewust moet worden gestreefd naar opheffing van het gros der kleine bedrijven en vorming van een menigte grote bedrijven.

Zelfs de thans nog door de Overheid geëxploiteerde gronden in de Noord-Oostpolder zullen niet worden uitgegeven in bedrijven van zodanige grootte, dat deze ten volle gebruik kunnen maken van alle mogelijkheden, welke de moderne techniek verschaft, bijv. op het stuk van de mechanisering. Integendeel, indien de extreem hoge kosten van het bouwen van huizen en schuren dit niet verhinderen, zal de bedoelde polder worden overdekt met bedrijven, waarvan men vooruit weet, dat deze duurder zullen produceren dan mogelijk zou zijn. Naast politieke zijn het sociale overwegingen, welke tot dit besluit hebben gevoerd.

Schrijver dezes is van oordeel, dat in ons land met zijn zeer dichte en nog steeds snel aangroeiende bevolking een te groot aantal grote bedrijven tot onhoudbare sociale spanningen zou leiden, doch dat aan de andere kant de bedrijfjes, die zo klein zijn, dat zij slechts door de kleine boeren in een uitzonderingspositie te plaatsen aan hen een redelijk bestaan kunnen verschaffen, zo talrijk zijn, dat maatregelen tot voorkoming van verdere splitsingen ernstige overweging verdienen, terwijl in vele streken een beperking van het aantal kleine bedrijfjes wenselijk lijkt.

Onder een zo doelmatig mogelijk gebruik van landbouwgronden zal ik dan ook verstaan een zodanig gebruik, dat een ruime productie met naar verhouding lage kosten mag worden verwacht, terwijl het aantal gebruikers van de grond weliswaar groot, doch zo mogelijk geringer dan het huidige aantal is.

Het zal voorts nodig zijn, dat ik mij een aantal beperkingen op leg. Hierboven deelde ik reeds mede, dat verwacht moet worden, dat de Overheid bijzondere maatregelen zal moeten treffen om een lonende landbouw mogelijk te maken. Deze maatregelen zullen zeer ingrijpend kunnen zijn en de doelmatigheid van het gebruik onzer

landbouwgronden kan er nauw mede samenhangen. Zo kan het zeer goed zijn, dat wij, wegens een tekort aan dollars, in eigen land meer graan moeten gaan telen dan landbouwtechnisch en sociaal doelmatig is.

De Staten van Zeeland hebben in die provincie de teelt van wintergerst en de verbouw van bieten voor zaadwinning verboden; deze maatregel grijpt diep in het recht van de boer om het gebruik van zijn grond te bepalen, doch men acht in Zeeland het gebruik van de grond voor deze teelten niet doelmatig.

Tot bestrijding van de aardappelmoetheid wordt in bepaalde gebieden de teelt van aardappelen aan banden gelegd of zelfs geheel verboden, omdat men een onbelemmerde aardappelteelt daar niet doelmatig acht.

De drie hierboven genoemde voorbeelden vallen ongetwijfeld binnen de grenzen van het vraagpunt. Aangezien het echter niet de bedoeling kan zijn als prae-advies een ontwerp voor een handboek over agrarische politiek te ontvangen, en aangezien het hier maatregelen betreft, waarbij notarissen zelden rechtstreeks zullen worden betrokken, zal ik deze en soortgelijke quaesties onbesproken laten.

De meningen over de wenselijkheid of noodzakelijkheid van maatregelen tot een zo doelmatig mogelijk gebruik van landbouwgrond zijn allerminst constant. In de laatste 60 jaar heeft een belangrijke evolutie op dit stuk plaats gevonden. Duidelijk kan deze worden afgeleid uit de conclusies, waartoe verschillende staatscommissies, welke over maatregelen tot verbetering van de landbouw hebben gerapporteerd, zijn gekomen.

De verslagen van de Landbouwcommissie, ingesteld bij K.B. van 18 September 1886, welke in 1890 werden uitgebracht, bevatten vele klachten over misstanden en gebreken met betrekking tot het gebruik van landbouwgrond. In de voorstellen van genoemde commissie komt echter geen enkel punt voor, dat binnen de grenzen van ons huidig prae-advies valt. De heiligheid van het individuele eigendomsrecht was nog onaantastbaar.

Een ander geluid laat de Staatscommissie voor de Landbouw, ingesteld bij K.B. van 20 Juni 1906, horen. Zij wijst er op, dat alle recht, dus ook het eigendomsrecht, een samenstel is van rechten en plichten, welke laatste ook een deel van zijn wezen uitmaken. De eigendom als rechtsinstituut vindt zijn rechtvaardiging in het algemeen belang, dat hij dient. Daaruit vloeit voort, dat hij zich aan de begrenzing heeft te onderwerpen, die het, zelf aan wisseling onderhevig inzicht des wetgevers nopens de eisen van het algemeen belang, stelt.

Vindt alle eigendom zijn begrenzing in de op een zeker oogenblik in een bepaald land heersende overtuiging omtrent de eisen der gemeenschap, in het bijzonder is dit het geval met de eigendom van monopolie-goederen. Hiertoe behoort de grond, die in verhouding tot de behoeften der mensen schaars, en niet — althans moeilijk — voor vermeerdering vatbaar is.

Het belang, dat allen, vooral bij een gestadig en snel aangroeiende

bevolking, hebben bij een rationeel bodemgebruik, neemt steeds toe en hierin kan naar het oordeel der genoemde Staatscommissie voor de Staat een reden tot ingrijpen gelegen zijn.

In haar conclusiën en voorstellen is deze Staatscommissie, gezien door een hedendaagse bril, echter ook zeer voorzichtig. Hoewel zij een besliste voorstandster is van de private eigendom en aan een toestand, waarbij de grond in eigendom behoort aan de boeren, die hem bebouwen, bepaaldelijk de voorkeur geeft, doet zij geen voorstellen om het pachtwezen, waarvan zij de bezwaren duidelijk in het licht stelt, te vervangen door „boerenland in boerenhand”.

Wel onderwerpt zij ons erfrecht aan een uitvoerige beschouwing en wijst zij op het bezwaar, dat na de dood van een eigen boer, de hoeve of gesplitst wordt, of in haar geheel tegen verkoopwaarde toebedeeld wordt aan een der zoons, waardoor deze vaak gedwongen wordt zich diep in de schuld te steken. Een afzonderlijk boeren-erfrecht, waardoor deze euvels zouden kunnen worden voorkomen, wijst zij niettemin van de hand.

Aan ons pachtstelsel wijdt zij een zeer gedegen studie. De toen- maals bestaande bezwaren en misstanden legt zij bloot, doch in haar voorstellen, gaat zij niet verder dan een aanbeveling van een dwingend remissierecht en opheffing van bod- en hooggelden bij publieke verpachtingen.

Ten aanzien van vergoedingen voor door de pachter aangebrachte (en betaalde) verbeteringen concludeert zij, dat de wet hier weinig of niets kan doen.

Nopens het continuatierecht is haar conclusie: „Dwingend recht met betrekking tot de continuatie en de voorwaarden, waaronder zij zal plaats hebben, gesteld al, dat een en ander voor regeling vatbaar ware, zou tot zoveel processen aanleiding geven, dat het pachtstelsel daardoor feitelijk onmogelijk zou worden”.¹⁾

Haar oordeel over maatregelen tegen te hoge pachtprizen luidt: „Zolang de opvatting, dat het pachtcontract principieel een zaak is, die alleen partijen aangaat, blijft bestaan, kan men zonder het pachtstelsel geheel te veranderen aan de werking van vraag en aanbod de prijsvorming der pacht niet onttrekken. Wanneer men de grondeigenaar niet meer in vrijheid tot die prijsvorming laat mede werken, doet men een stap tot opheffing van het privaats grondbezit”.²⁾

Dit was in 1913!

Slechts terwille van de verstrekking van grond aan landarbeiders wil de Staatscommissie, indien deze gronden niet langs de gewone contractuele weg te verkrijgen zijn, de mogelijkheid van een vereenvoudigd onteigeningsrecht openen.

De eerste wereldoorlog bracht Nederland, wat zijn voedselvoorziening betrof, in een benarde situatie. Geen wonder, dat in de jaren 1914—1918 tal van maatregelen met betrekking tot het gebruik van landbouwgronden werden getroffen. Deze waren bijkans alle van negatieve aard, n.l. verboden om de grond te gebruiken voor doeleinden, welke niet van primair belang werden geacht.

Een belangrijke uitzondering vormde de Scheurwet 1918, die de

mogelijkheid opende de landgebruikers tot het omploegen van graslanden en tot de bebouwing van die gronden te verplichten. Deze wet is echter nimmer ten volle toegepast. Vóór het zover was, kwam de wapenstilstand en kort na de vrede werd de vrije verkeershuishouding over de gehele linie in ere hersteld.

Het gedurende en kort na de eerste wereldoorlog sterk verhoogde peil van de koop- en pachtprizen van de grond schiep andere problemen. In 1919 werd een (nieuwe) Staatscommissie ingesteld om de nodig geachte wijzigingen van ons pachtrecht te onderzoeken en te formuleren.

In haar conclusiën en voorstellen gaat deze Staatscommissie een bescheiden stap verder dan haar voorgangster van 1906. Zij stelt een wetsontwerp voor, waarbij alle kosten, vallende op een openbare verkoping of verpachting ten laste van de verkoper of verpachter komen en waarbij het uitloven van premiën als wijnkoop, inzet-, of strijkgelden bij openbare verkopingen of verpachtingen verboden wordt.

Zij geeft een formulering voor een dwingend remissierecht en, iets verdergaande dan haar voorgangster, stelt zij ook regelen op voor het recht van de pachter op vergoeding voor de door hem aangebrachte verbeteringen. Echter met openlating van een zó wijde achterdeur, dat dit recht van uiterst geringe waarde voor de pachter wordt; de verpachter zou n.l. bij het aangaan der overeenkomst mogen bedingen, dat de kosten van de met name te noemen verbeteringen ten laste van de pachter komen.

Van een recht op continuatie voor zittende pachters wil deze Staatscommissie niet weten en evenmin van een vaststelling van de pachtprizen van Overheidswege. „Men denke slechts aan de onvermijdelijke bureaucratie met hare vaak geringe deskundigheid en aan de gevaren voor politieke invloeden en voor corruptiel", zo schrijft zij. Wel stelt zij voor van Overheidswege over te gaan tot het formeren van Pachtcommissies, met een adviserende en bemiddelende taak.

Wij schrijven nu 1923. Het getij begint echter te kenteren. In 1924 komt de Ruilverkavelingswet tot stand. Ook landerijen van eigenaren, die niet vrijwillig tot een ruilverkaveling medewerken, kunnen onder een ruilverkaveling worden betrokken, mits een z.g. dubbele meerderheid daartoe besluit, d.w.z. meer dan de helft dergenen, die bij het kadaster als eigenaren van gronden in het ruilverkavelingsblok te boek staan, indien deze tezamen meer dan de helft van de gronden uit het blok in eigendom hebben. De noodzakelijkheid om aan omvangrijke misstanden, welke langs vrijwillige weg, niet kunnen worden opgeheven, een einde te maken, is zó dringend, dat men de rechten van onwillige grondeigenaren, niet onverkort wenst te handhaven. Wij zullen hieronder zien, dat ook op dit gebied in de loop der jaren de denkbeelden radicaler zijn geworden.

In de Regeringsbureaux wordt inmiddels aan een Pachtwet gewerkt. Het ontwerp daartoe wordt in 1929 ingediend. Het gaat

echter naar het oordeel van de meerderheid van de leden van de Tweede Kamer niet ver genoeg in de bescherming van de pachters. Bij amendement wordt het ontwerp in voor de pachters gunstige zin gewijzigd met het gevolg, dat het in de ogen van de Eerste Kamer geen genade kan vinden. Deze Kamer verwerpt in 1932 het wetsontwerp. Dit betekent uitstel; echter geen afstel.

Na 1929 heeft een hevige crisis in de landbouw haar intrede gedaan. De toestand wordt zo, dat zelfs de beste gronden feitelijk geen pachtwaarde meer hebben. Vele verpachters verlagen de pachtsommen voor hun landerijen, anderen echter doen dit niet, of in onvoldoende mate. Om deze laatsten te dwingen, wordt op initiatief van de vrijzinnig-democratische fractie van de Tweede Kamer in 1932 de Crisis-pachtwet tot stand gebracht.

Deze wet grijpt zeer fors in en bepaalt, dat de kantonrechter, geassisteerd door twee bijzitters, op verzoek van de pachter de pachtsommen, welke (uiteraard vrijwillig) tussen verpachter en pachter zijn overeengekomen, tegen de wil van de verpachter kan verlagen. De wet is bedoeld als een crisiswet, wat niet weg neemt, dat zij het belangrijkste recht van de verpachter, n.l. dat op de overeengekomen pacht prijs, goeddeels illusoir maakt.

In 1935 maakte de Regering opnieuw een ontwerp van wet tot regeling van de pacht bij de Staten-Generaal aanhangig. De omstandigheden leiden er toe, dat het verzet van degenen, die opkomen voor de rechten en belangen der verpachters, minder weerklank vindt dan te voren.

De crisis, waarin na 1929 de landbouw was gestort, had zulke ernstige toestanden op het platteland teweeg gebracht, dat de Regering verregaande bevoegdheden tot financiële steun van de ganse land- en tuinbouw aan het parlement had moeten vragen. Deze bevoegdheden werden haar bij de Landbouw-Crisiswet van 1933 verleend. Van dat jaar af worden land- en tuinbouw gesteund met bedragen, die in de orde van grootte van 200 miljoen gulden per jaar vallen. Het resultaat is o.a. dat, zodra de bedrijfsresultaten iets beter worden, de pacht- en koopprijzen van landerijen gaan stijgen. De Overheidssteun vloeit ten dele naar de grondeigenaren, voor wie de steun niet bedoeld is. De heftige concurrentie om de grond, gevolg van de steeds groeiende agrarische bevolking, heeft ondanks de in die jaren zeer bescheiden bedrijfsresultaten, abnormale koop- en pacht prijzen tot gevolg.

Geen wonder, dat de Pachtwet van 31 Mei 1937 S. 205 verder gaat dan de ontwerpen, welke de bovengenoemde Staatscommissies hadden opgesteld. Een dwingend remissierecht wordt er in opgenomen en eveneens een recht op vergoeding bij het einde der pacht-overeenkomst voor de pachter wegens door hem in de laatst verlopen tien jaar aangebrachte verbeteringen. Indien de verpachter zich tegen het aanbrenge van bepaalde verbeteringen echter uitdrukkelijk heeft verzet, geldt het recht op vergoeding slechts, indien de rechter dit verzet ongegrond heeft verklaard. In de practijk hebben beide bovengenoemde rechten weinig betekenis gehad.

Veel ingrijpender waren de nieuwe voorschriften aangaande de pachtprizen en de duur van de pachtvereenkomsten. De overeenkomsten, die voortaan alle schriftelijk moeten worden aangegaan, moeten aan het oordeel van de pachtrechter worden onderworpen. Indien deze van oordeel is, dat de verplichtingen voor de pachter buitensporig zijn, of althans de pachtprijs zodanig is vastgesteld, dat hij de pachter ook bij bijzondere bekwaamheid en ijver niet de mogelijkheid van een redelijk bestaan uit de opbrengst van het gepachte goed zou laten, terwijl de verpachter geen verlaging van de pacht wil aanvaarden, moet de rechter de pachtvereenkomst nietig verklaren.

Wijzigen mag de rechter het contract niet. De Regering had dit laatste wel voorgesteld, doch dit werd door de Tweede Kamer bij amendement geschrapt. Men achtte het opdringen van een pachtprijs, die althans een der partijen niet wil, een te krasse inbreuk op de contractsvrijheid. Degenen, die zo redeneerden, hadden in beginsel ongetwijfeld gelijk.

Het alternatief: goedkeuring van een buitensporig contract dan wel vernietiging van dat contract, bleek echter in de practijk tot ernstige misstanden te leiden. De pachtrechter, die bij onwilligheid van de verpachter om de pachtprijs te verlagen voor de keuze stond, om òf de buitensporige pachtprijs goed te keuren, òf de overeenkomst nietig te verklaren, wist dat nietigverklaring in de meeste gevallen een economisch doodvonnis voor de pachter betekende. Waar moest die arme pachter blijven nu er als gevolg van de nieuwe Pachtwet vrijwel geen boerderijen vrij van pacht vielen? Met dit schrikbeeld voor ogen zijn ten slotte vele contracten met te hoge pachtprizen, (om de pachter niet nog veel zwaarder te duperen) maar goedgekeurd.

Nog op een ander punt, ten aanzien waarvan de vrijheid van de verpachter in belangrijke mate werd aangetast, moet hier worden gewezen. De pachtvereenkomst gold n.l. voortaan voor onbepaalde tijd. Slechts indien uit de aard van het gepachte dan wel uit de bijzondere omstandigheden van het geval een korte duur van de overeenkomst redelijkerwijze voortvloeide, kon, na verkregen machtiging van de pachtrechter, een pacht van korte duur worden aangegaan.

Tot die tijd waren pachten van korte duur, vooral voor los land in vele streken zeer gebruikelijk. Daarin kwam een radicale wijziging, want de pachtkamers waren — terecht — in het algemeen niet zeer scheutig met het geven van machtigingen om voor korte termijn te verpachten.

Van de pachtbureaux, welke door de Pachtwet ook zekere bevoegdheden hadden verkregen, waren er verschillende, die het op dit punt minder nauw namen. Eénjarige pachtcontracten zijn — behoudens in enkele zeer bijzondere gevallen — landbouwtechnisch, landbouweconomisch en sociaal funest. Dat de wetgever op dit stuk heeft ingegrepen, juich ik van harte toe. Minder gelukkig acht ik de wijze, waarop de wet dit deed. Een pacht voor onbepaalde tijd is een vaag begrip. Leken op juridisch gebied achtten algemeen „on-

bepaald" synoniem met „onbeperkt", doch ook de rechters hebben zich vaak het hoofd moeten breken over de vraag, of in bepaalde gevallen de partijen in hun pogingen om door de mazen van de wet te kruipen, een pacht voor bepaalde dan wel voor onbepaalde tijd waren overeengekomen.

De Pachtwet liet voor de verpachters de mogelijkheid open om een pachtvereenkomst op te zeggen, doch de pachter kon daarna de nietigverklaring van die opzegging vorderen.

De regels, welke art. 35 gaf voor de toe- of afwijzing van een vordering van de pachter tot nietigverklaring van een opzegging door de verpachter, waren zò vaag, dat verschillende rechterlijke uitspraken op dit stuk wel de indruk van willekeur moesten maken.

Een voor de verpachters gunstige bepaling was, dat de verpachter het voorbehoud kon maken, dat, nadat de pacht tenminste vijf jaar had geduurd, hij — zonder dat de pachter zich met succes kon verzetten — de pacht kon opzeggen, indien de verpachter, die de overeenkomst had aangegaan, of diens bloed- of aanverwanten in de rechte nedergaande linie het gepachte in gebruik wilden nemen. Deze „escape clause" werd practisch door iedere verpachter in de pachtvereenkomst geplaatst.

Terwijl de wet in art. 4 bepaalde, dat de pachtvereenkomst voor onbepaalde tijd gold, was in art. 38 de bepaling opgenomen, dat de pachter niet bevoegd was de nietigverklaring van de opzegging te vorderen, indien deze was geschied in het jaar, dat volgde op elk tienjarig tijdvak (jubeljaar).

De Pachtwet belichaamde wel ongeveer wat in 1937 door de grote meerderheid des volks als recht en billijk werd beschouwd. Zij werd door de Tweede Kamer met 76 tegen 12 en door de Eerste Kamer met 28 tegen 14 stemmen, dus in beide instanties met grote meerderheid aangenomen. De wet was echter verre van volmaakt, wat geen wonder is. Zij was een poging om wat in een reeks van jaren als rechtsovertuiging was gegroeid, te regelen. Vele en velerlei belangen moesten tegen elkander worden afgewogen, en de situaties op pachtgebied liepen in de verschillende streken van ons land sterk uiteen. Nog vóór de Pachtwet in werking trad, kon worden voorspeld, dat zij binnen korte tijd herzien zou moeten worden.

De oorlog bracht reeds in 1940 aanvullende bepalingen op de Pachtwet en in 1941 een algehele herziening in de vorm van het Pachtbesluit.

Ik zie dit Pachtbesluit als de resultante van drieërlei krachten; ten eerste als de neerslag van wat er in die tijd als rechtsovertuiging in ons volk leefde, ten tweede van wat de Duitsers als een juist grondgebruik beschouwden, en ten derde als een noodzakelijke aanvulling en technische verbetering van de Pachtwet.

Het Pachtbesluit is na de bevrijding op enkele punten gewijzigd en aangevuld. Van veel betekenis voor ons doel zijn deze correcties niet. Aangezien een Staatscommissie thans bezig is een nieuwe Pachtwet te ontwerpen, kan het zijn nut hebben enkele van de thans nog geldende bepalingen aan een korte beschouwing te onderwerpen.

Met het Pachtbesluit maakten de Grondkamers hun entree; de pachtbureaux verdwenen. Deze Grondkamers zijn invloedrijke lichamen, welker werkingssfeer meermalen juridisch terrein bestrijkt. Het Pachtbesluit stelt de eis, dat de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter of secretaris juristen zijn. Het aantal Grondkamers, dat onder leiding van leken op juridisch gebied staat, is groter dan het aantal, dat een jurist als voorzitter heeft. In het eerste geval moet de secretaris dan weliswaar juridisch onderlegd zijn, doch bij beslissingen heeft deze geen stemrecht! De ervaring heeft dan ook geleerd, dat het juridische element in de Grondkamers in het algemeen te zwak vertegenwoordigd is. Indien de Centrale Grondkamer, waarvan drie van de vijf leden Raadsheren in het Arnhemse Gerechtshof zijn, er niet als beroepsinstantie was geweest, zou in menig geval het recht geweld zijn aangedaan.

Erkend moet worden, dat verschillende Grondkamers hun taak op uitnemende wijze hebben verricht. Andere daarentegen schoten vaker tekort dan nodig ware geweest. De herziening van het Pachtbesluit, welke aanstaande is, dient dan ook te worden benut om waarborgen te scheppen, dat de uitspraken niet slechts landbouwkundig verantwoord zijn, doch dat ook juridisch minder aanmerkingen dan voorheen op de uitspraken kunnen worden gemaakt.

Naar verluidt zal voorgesteld worden voortaan de Pacht- en Grondkamers te combineren. Daarvoor valt veel te zeggen. Het zal echter niet gemakkelijk zijn in de nieuwe lichamen het juridische element zodanig aan te vullen met landbouwdeskundigen, dat deze laatsten tezamen een gehele provincie goed kennen, zonder dat zij door hun aantal de juristen kunnen overvleugelen.

De Grondkamers zijn belast met de beoordeling, goedkeuring, wijziging of nietigverklaring van pachtovereenkomsten (Art. 49). Het feit, dat elke pachtovereenkomst en elke overeenkomst tot wijziging of aanvulling van een pachtovereenkomst de goedkeuring van de Grondkamer behoeft (Art. 41), heeft blootgestaan aan veel critiek. Het heeft tot gevolg, dat de Grondkamers stromen pachtovereenkomsten moeten toetsen, waardoor noodzakelijkerwijze in vele gevallen met een te ruwe maat wordt gemeten. Het heeft ook tot gevolg, dat vele adspirant-pachters veel te hoge pachten bieden in de hoop daardoor als pachter te worden uitgekozen en met de wetenschap, dat de Grondkamer de te hoge pachtsom wel zal redresseren.

Dat de mogelijkheid om aldus te handelen geopend is, wordt niet ten onrechte becritiseerd. Welke regeling kan er echter voor in de plaats worden gesteld? Naar mijn mening niet een zodanige, dat partijen vrij zouden zijn in de bepaling van de pacht prijs voor de eerste drie jaar, zoals wel is verdedigd. Indien deze vrijheid werd geopend, zou het kwaad slechts worden verplaatst. Bij de geweldige landhonger, welke in ons land bestaat, zou men dan het verschijnsel te zien krijgen, dat gegadigden voor de grond zich door het bieden van fabelachtige pacht prijzen zouden trachten in te kopen. Weliswaar zou het dan drie jaar duren eer zij een herziening van de pachtsom zouden kunnen eisen, doch vele, meer met aardse goede-

ren gezegenden zouden er een buitensporige prijs voor over hebben, terwijl anderen, even bekwaam, of mogelijk bekwaamer, doch minder rijk, zich de weelde van het zich inkopen niet zouden kunnen veroorloven.

Deze bewering steunt niet op louter theorie, doch ook op feiten. Reeds lang vóór de invoering van de Pachtwet kende b.v. de gemeente Kampen het systeem van verpachting aan de meest biedende, zo vaak er een erf vrij van pacht kwam. Na 4 jaren werd dan de pacht door een commissie van deskundigen herzien. Om een concreet geval te stellen, vermeld ik, dat in 1930 een erf van 31 ha vrij van pacht kwam. Was de pachter blijven zitten, dan had hij voor f 3381.— weer in kunnen pachten. Dit bedrag vormde de normale pachtSom. Bij de inschrijving, welke werd gehouden, was de hoogste inschrijving f 6240.— per jaar; dit is voor de volgende vier jaar ruim f 11000.— meer dan de normale pacht bedroeg; de inkoopSom derhalve.

De gemeente Groningen heeft vroeger soortgelijke ervaringen opgedaan. Met deze voorbeelden voor ogen, moet men m.i. concluderen, dat de huidige regeling dient te worden bestendig.

Dus dient ook gehandhaafd te worden de bevoegdheid, die de Grondkamers bij de invoering van het Pachtbesluit verkregen, om overeengekomen pachtprizen te wijzigen. Het alternatief, dat de Pachtwet kende: goedkeuren of vernietigen, is hierboven reeds becritiseerd. De ervaring heeft mij er toe gebracht de huidige regeling, waarbij de Grondkamer „mag knoeien in andermans contracten” als het kleinere van twee kwaden te beschouwen.

Dat het Pachtbesluit de pachtijd voor een hoeve op 12 jaar en voor los land op 6 jaar heeft gesteld, is een verbetering, vergeleken met de onbepaalde pachtduur, die de Pachtwet kende. Het recht op verlenging, dat art. 30 aan de pachter geeft, is in de meeste gevallen echter een volledig continuatie-recht. Het „jubeljaar” van de Pachtwet is verdwenen.

Hoewel een recht op pachtverlenging in het algemeen valt toe te juichen, zijn er ook bezwaren aan verbonden. Een pachter, die weet, dat de eigenaar hem er toch niet af kan krijgen, zal eerder geneigd zijn om de zaken gemakkelijk op te vatten en het met het onderhoud van het land niet zo nauw te nemen als een pachter, die weet, dat hij de kans loopt na ommekomst der pachtjaren naar een andere pachthoeve te moeten uitzien, waarbij hij alleen kans op een andere hoeve heeft, indien hij de naam heeft zijn boerderij steeds in puike staat te hebben.

De huidige regeling van de pachtverlenging biedt onvoldoende waarborg tegen de handhaving van slechte boeren als pachters. Het moet welhaast de spuigaten uitlopen eer de pachtrechter op grond van verwaarlozing een verzoek tot verlenging van de pacht afwijst.

Het signaleren van dit euvel is ondertussen gemakkelijker dan het aangeven van een betere regeling. Een pachter, die zich bedreigt ziet met een weigering tot verlenging, slaagt er gewoonlijk in voor de pachtrechter te verschijnen met een serie verklaringen van zijn standgenoten, dat hij zijn zaken niet minder goed in orde heeft dan

de boeren in zijn omgeving, terwijl de verpachter in de regel, ook bij kennelijke verwaarlozing, de grootste moeite heeft om verklaringen uit de omgeving van de pachter te verkrijgen, behelzende, dat er sprake is van verwaarlozing. De Pachtkamer pleegt dan een deskundige te benoemen, om ter plaatse een onderzoek in te stellen, doch de pachter heeft gewoonlijk eveneens één of meer deskundigen, die verklaren, dat het met de verwaarlozing zulk een vaart niet loopt.

Veelal zal de Pachtkamer, die immers twee leden telt, „die deskundig zijn ten aanzien van pachttoestanden”, zichzelf ter plaatse van de toestand op de hoogte gaan stellen en dan moeten constateren, dat de bedrijfsvoering van de pachter niet is geweest, zoals het een goede pachter betaamt, doch dat het land toch ook weer niet zo heel veel slechter in onderhoud is dan bij de bureu.

De pachtrechter, die weet, dat een weigering van verlenging van de pacht in de meeste gevallen gelijk staat met het brodeloos maken van de pachter, geeft aan deze (die natuurlijk beterschap belooft!), gewoonlijk opnieuw een kans. Vooral in de streken, waar de landbouwtechniek algemeen op laag peil staat, behoorde er echter forser te worden ingegrepen.

Mogelijk ware verbetering te verkrijgen door hier te gaan toepassen, wat men in Engeland tijdens de laatste wereldoorlog heeft gedaan, n.l. alle boeren, eigenaren zowel als pachters, in te delen in drie klassen: goede, matige en slechte. De laatsten zouden een respijttermijn van ten hoogste drie jaren kunnen krijgen. (In Engeland één jaar). Voor het geval zij dan niet in een hogere klasse zouden komen, zouden zij de boerderij moeten verlaten. Voorzover het boeren-eigenaren betreft, zouden deze voor de keuze kunnen worden gesteld, om óf het land te verpachten, óf dit te verkopen. Een dergelijk ingrijpen in de rechten van slechte boeren is naar mijn mening in ons verarmd land, dat dringend behoefte heeft aan een rationeel gebruik van zijn belangrijkste productiemiddel, de grond, in het algemeen belang geboden. Ik ben overtuigd, dat de indirecte werking van een dergelijke wet, veel groter nog zou zijn, dan de rechtstreekse en dat enkele gevallen van ontzetting uit het bedrijf in wijde omtrek de slechte en slordige boeren tot activiteit en zorgvuldig beheer zouden prikkelen.

De mogelijkheid tot verlenging van de pacht zou ik voorts beperkt willen zien door de leeftijd van de pachter. Het aantal oude boeren is in ons land veel te groot. De bedrijfsvoering lijdt daaronder.

Ook uit billijkheidsoverwegingen dient m.i. aan de jongere generatie tijdig een kans gegeven te worden. Een bescheiden stap in die richting zou kunnen worden gedaan door nieuwe pachtovereenkomsten slechts goed te keuren tot het ogenblik, dat de pachter 65 jaar zal zijn geworden en door verlenging van pachten ook tot die leeftijdsgrens van de pachter te beperken.

Tegen zodanige maatregelen is wel aangevoerd, dat vele pachters van 65 jaar geen voldoende middelen van bestaan hebben, indien zij het bedrijf moeten verlaten. Dit zal wel juist zijn, doch aan de andere kant schreeuwt een jonge generatie om grond. Er moet in deze tussen twee kwaden worden gekozen en nu de ouderdoms-

voorzieningen zo zeer zijn verbeterd en de mogelijkheid om zelfstandigen in een bedrijfspensioenfonds op te nemen, is geopend, weegt voor mij het belang van de jongeren zwaarder dan dat van de ouden. Uiteraard zal een zekere overgangstijd in deze op zijn plaats zijn.

Nog in een ander opzicht zou deze maatregel heilzaam zijn. Art. 33, lid 4 van het Pachtbesluit bepaalt, dat indien na de dood van de pachter een der bloed- of aanverwanten in rechte nederdalende lijn of de overblijvende echtgenoot bereid en in staat zijn het bedrijf voort te zetten, de rechter deze in beginsel in de plaats van de overleden pachter stelt. Menige oude pachter doet geen afstand van zijn recht, omdat, als hij, nog pachter zijnde, sterft, een van zijn kinderen practisch zeker is de pacht te kunnen voortzetten.

Een erfelijk pachtrecht gaat m.i. te ver, mede omdat het verslappend werkt. Indien men op gezette tijden, o.a. bij het bereiken van de 65 jarige leeftijd door de pachter, alle deskundige gegadigden een kans geeft, zal niet alleen de pachterstand enige, hoogst wenselijke, verjonging ondergaan, doch zal tevens enige concurrentie om de grond aanwezig blijven, hetgeen in een zo sterk groeiend volk als het onze niet meer dan billijk is, terwijl het bovendien bevordert, dat onze landbouw op de hoogte van zijn tijd blijft.

Indien de oude pachter een zoon heeft, die in staat is het land goed te exploiteren en de verhouding met de verpachter is goed, zal in de meeste gevallen deze zoon het eerst als pachter in aanmerking komen, doch ik zou de verpachter niet willen verplichten om deze zoon te nemen. Het feit, dat er kans is, dat de zoon de vader niet als pachter opvolgt, is voor beiden een prikkel om er voor te zorgen, dat zij als goede boeren bekend staan.

Onwillekeurig rijst de vraag, of, indien men ten aanzien van oude pachters dergelijke drastische maatregelen neemt, men voor boeren-eigenaren niet eveneens een leeftijdsgrens moet stellen. Ik zou daartegen geen overwegend bezwaar hebben, doch deze stap lijkt mij vooralsnog te groot. Indien men door boven geschetste maatregelen de pachterstand verjongt, zal het denkbeeld, dat iedere generatie tijdig haar kans moet hebben, ook wel een gunstig effect hebben op (respectievelijk een waarschuwend teken zijn voor) oude boeren-eigenaren.

Het Pachtbesluit houdt zich niet alleen bezig met pachters en verpachters en hun land. Er hangt een vierde afdeling aan, die bijzondere voorschriften geeft ten aanzien van zetboeren, alsmede betreffende het gebruik van land.

Bij de invoering van de Pachtwet werd algemeen gevreesd, dat vele verpachters, om buiten de Pachtwet te blijven, niet langer zouden willen verpachten, doch zelf zouden gaan exploiteren met behulp van iemand, die de dagelijkse leiding van het bedrijf zou hebben, dus met wat in het Noorden van het land gewoonlijk genoemd wordt een zetboer, in het Zuiden een kastelein. Tal van schijncontracten op dit stuk werden gevreesd.

Het Pachtbesluit verbiedt het aangaan van een zetboeren-contract zonder voorafgaande goedkeuring van de Grondkamer en het zegt

uitdrukkelijk, dat de Grondkamer zodanige overeenkomst slechts goedkeurt, indien voor het aangaan daarvan bijzondere gronden aanwezig zijn en verpachting haar niet doelmatig voorkomt.

Ik ben de mening toegedaan, dat sommige Grondkamers met het verlenen van de goedkeuring, bedoeld in de vorige alinea, te gemakkelijk zijn. Er zijn ongetwijfeld gevallen, waarin exploitatie met een zetboer volkomen rationeel en goedkeuring daarvan geheel billijk is, bijvoorbeeld, indien een boer sterft, terwijl de zoons nog te jong zijn om het bedrijf te leiden; de weduwe kan dit dan met behulp van een zetboer doen. Hetzelfde geldt, indien een boer door langdurige ziekte de leiding van het bedrijf tijdelijk uit handen moet geven. Met name in bepaalde delen van de provincie Groningen heeft het zetboerenstelsel echter een te grote omvang aangenomen. Voor de sociale en economische structuur van een streek, is het niet wenselijk, dat op de eigenlijke boerderij een zetboer — meestal iemand, die vroeger landarbeider was — woont, een persoon dus, die in loondienst is bij de eigenaar, die elders woont en daar een niet-agrarisch beroep uitoefent, of renteniert.

Nu is hetgeen ik als een nadeel voor een streek beschouw met name in het Noord-Oosten van de provincie Groningen reeds lange tijd in zwang. Vele kapitale boerderijen worden daar bewoond door zetboeren, wier maatschappelijke positie weinig boven die van een landarbeider verheven is.

Ik ben van oordeel, dat de goedkeuring van de Grondkamer niet slechts verplicht behoort te worden gesteld voor het aangaan van een zetboerenovereenkomst, doch ook voor alle bestaande zodanige overeenkomsten — zodat ook de lopende zetboerencontracten beoordeeld kunnen worden — en dat de Grondkamers haar goedkeuring in deze slechts dienen te verlenen, indien volledige eigen-exploitatie, of verpachting van de hoeve in redelijkheid niet te vergen is.

Zoals hieronder nader is vermeld, meen ik, dat in het algemeen de grondeigenaar niet tot het verpachten van zijn grond moet kunnen worden gedwongen. Eigen exploitatie verdient in het algemeen de voorkeur, doch er zijn omstandigheden, dat dit niet zo is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij sommige hooigras verkopeningen en inscharingen van vee. De Grondkamer kan deze verbieden.

Het aantal gevallen, dat een eigenaar door de mazen van het Pachtbesluit terecht te kruipen door zijn gras zogenaamd te verkopen, of voor inscharing te bestemmen, is legio. Grond- en Pachtkamers zijn op dit stuk echter niet gemakkelijk. En terecht. De verzorging van de grond en de bemesting geschieden in het algemeen het best en een ruime productie is bijgevolg het meest gewaarborgd, indien de gronden in handen zijn bij degene, die daarop een langdurig gebruiksrecht heeft. Echter is in sommige gevallen verpachting niet zonder meer wenselijk.

Er zijn in ons land tal van gebieden, waar sedert jaar en dag het gras op stam wordt verkocht, of waar vee wordt ingeschaard. Veelal in wijde omtrek zijn de boeren er op ingesteld een hoeveelheid grashooi bij te kopen en een gedeelte van hun vee bij anderen

in te scharen. Vooral om dit grashooi bestond vóór de tweede wereldoorlog een felle concurrentie. Vaak werden exorbitante bedragen geboden, daar in die streken, de boeren meestal te weinig grond en in het bijzonder te weinig grasland hebben, om zonder aankoop van hooigras of inscharing van een deel van hun vee bij anderen, een zelfstandig bestaan te kunnen hebben.

De Grondkamers hebben in deze toestanden moeten ingrijpen, doch deze staan daar, waar er een wanverhouding is tussen het aantal veehouders en het beschikbare land, voor onoplosbare puzzels, vooral in jaren van schaarste aan veevoeder. Indien de Grondkamer door weigering van goedkeuring tot verkoop van gras op stam of tot inscharing de eigenaren dwingt om te verpachten, zullen deze in de meeste gevallen de voorkeur geven aan een verpachting aan grote boeren, zodat de talrijke zeer kleine boertjes van de wal in de sloot terecht komen.

Voor dergelijke streken biedt ook een systeem van uitreiking van bonnen, die het recht geven onder toezicht van de Grondkamer, hooigras te kopen, geen oplossing en staat men voor de driesprong: of zeer ingrijpende saneringsmaatregelen te treffen, waarbij diep wordt ingegrepen in de rechten der individuen, of de zaken op hun beloop laten met verpaupering van een groot aantal der betrokkenen, dan wel door te gaan met te trachten ieder het zijne te geven, wat praktisch betekent, dat de meesten te weinig land krijgen om daarop een redelijk bestaan te kunnen hebben, zodat allen voortdurend ontevreden zijn.

Naar mijn oordeel dient de Overheid voor de gevallen, waarin door evenredige verdeling geen bevredigende toestand kan worden bereikt, over bijzondere bevoegdheden om tot sanering over te gaan, te kunnen beschikken. Een wet in de geest van de Herverkavelingswet Walcheren met toepassing in bij Algemene Maatregel van Bestuur aan te geven gebieden, ware hier wellicht op haar plaats.

In de bedoelde Herverkavelingswet komt n.l. de bepaling voor, dat door de herverkavelingscommissie een recht van pacht kan worden gevestigd (Art. 14). Indien de eigenaar dientengevolge schade lijdt, wordt deze door het Rijk vergoed. Ook stelt de Staat gebruikers van in het blok gelegen gronden in de gelegenheid om buiten het blok grond te pachten (Art. 43). Uiteraard komt daarvoor alleen domeingrond in aanmerking. Ook kan de herverkavelingscommissie bepalen, dat bepaalde pachtvereenkomsten eindigen, alsmede, dat een eigenaar-grondgebruiker verplicht is de onroerende goederen, waarop hij tot dusver zijn bedrijf uitoefende, te verpachten. Eigenaren-grondgebruikers en pachters worden dan door het Rijk schadeloos gesteld (Art. 46).

Het zijn rigoureuze maatregelen, doch niet alleen op Walcheren heerst nood, ook in verschillende andere streken komen ten hemel schreiende toestanden voor, die niet met kleine middelen te verbeteren zijn.

Ik ben hierdoor haast ongemerkt terecht gekomen bij de ruilverkaveling. In tal van streken treft men een zeer versnipperd grond-

bezit met talloze kleine percelen van alle mogelijke en onmogelijke vormen aan. Onder die omstandigheden is een rationele landbouw uitgesloten. Een ruilverkaveling, waarbij iedere eigenaar de hem toebehorende percelen zoveel doelnijk aaneengesloten krijgt te liggen en waarbij de wegen en waterlopen te zelfder tijd worden verbeterd, betekent in de regel een grote vooruitgang, vooral in de huidige tijd, nu de mechanisering grote, bij voorkeur rechthoekige percelen vraagt. De Ruilverkavelingswet reken ik tot de nuttigste wetten met betrekking tot landbouwgronden. De toepassing van deze wet gaat echter zeer langzaam. Men neemt een maximum-capaciteit van de uitvoerende instanties aan van 10.000 ha per jaar, terwijl er reeds ruilverkaveling voor 250.000 ha is aangevraagd!

De Ruilverkavelingswet biedt op zichzelf een voorbeeld van de evolutie in de denkbeelden, aangaande de onaantastbaarheid van de grondeigendom. Zoals hierboven reeds werd vermeld, was in 1924 toen de wet werd aangenomen, bepaald, dat voor een besluit tot ruilverkaveling een z.g. dubbele meerderheid werd vereist.

In 1938 is dit gewijzigd en werd bepaald, dat vereist werd de toestemming *hetzij* van de meerderheid dergenen, die bij het kadaster als eigenaren bekend staan, *hetzij* van degenen, die bij het kadaster bekend staan als eigenaren van onroerende goederen, welke in kadastrale grootte tezamen meer dan de helft van de kadastrale grootte van het blok uitmaken.

Indien het besluit tot ruilverkaveling niet werd aangenomen, maar het algemeen belang de tot standkoming er van dringend vorderde en de toestemming van tenminste de helft van een der in de vorige alinea bedoelde meerderheden werd verkregen, kon de Minister bepalen, dat de ruilverkaveling zou worden uitgevoerd.

En indien het algemeen belang de tot standkoming zeer dringend vorderde, kon het besluit tot ruilverkaveling bij afzonderlijke wet worden genomen.

In 1941 werd bepaald dat, indien een besluit tot ruilverkaveling niet was aangenomen, maar het algemeen belang de tot standkoming der ruilverkaveling dringend vorderde, de Minister kon bepalen, dat de ruilverkaveling zou worden uitgevoerd evenals of het besluit daartoe ware genomen. Dit artikel is ook thans nog van kracht. Er is tot nu toe in drie gevallen gebruik van gemaakt.

Ten aanzien van verpachte gronden in een ruilverkavelingsblok wordt alleen bepaald (Art. 19), dat het recht van pacht wordt geregeld of *opgeheven* onder regeling van de geldelijke gevolgen daarvan.

Het is uitermate moeilijk om voor alle pachtgronden in een ruilverkavelingsblok een billijke regeling te treffen. Dat men er desondanks toch in de meeste gevallen in slaagt de medewerking van de betrokkenen te verkrijgen, is ten dele een uitvloeisel van de (door mij) hierboven geursiveerde woorden. Deze stok achter de deur kon niet gemist worden. Hoe meer pachtgronden er in een gebied voorkomen, hoe moeilijker het uiteraard is, tot een bevredigende oplossing te geraken.

Men treft een zeer verspreide ligging van tot één pachthoeve

behorende grondstukken in tal van streken aan. Er gaan in de laatste tijd hoe langer hoe meer stemmen op, die menen, dat in deze toestand op eenvoudige wijze verbetering kan en moet worden gebracht door pachtruil, zo nodig tegen de wil van de betrokkenen en zonder dat de ingewikkelde procedure, verbonden aan een ruilverkaveling, behoeft te worden toegepast, mogelijk te maken. Een ruiling dus, waarbij de percelen met de wegen en waterlopen voorshands in de bestaande toestand worden gelaten, doch waarbij de pachters hun gepachte percelen in een gesloten complex bijeen krijgen. Vrijwillig is er op dit gebied, o.a. in Limburg een en ander tot stand gekomen, doch in het algemeen komt er van vrijwillige pachtruil even weinig terecht als van een vrijwillige ruilverkaveling.

Ofschoon een verplichte pachtruil voor verpachters en pachters niet uitermate ingrijpend lijkt, blijken bij nader inzien de moeilijkheden toch groot en talrijk te zijn. Niet alleen is er verschil in aard en kwaliteit van de gronden, doch de ene pachter heeft nog vele pachtjaren voor de boeg, de andere slechts weinige. De ene boer pacht van een rechtspersoon, zodat hij practisch een voortdurend gebruiksrecht heeft, zijn buurman pacht van een natuurlijk persoon, die wellicht te zijner tijd de grond weer zelf in gebruik zal willen nemen, zodat de pachter dan die grond kwijt raakt. Bovendien liggen bijna overal tussen de percelen pachtland stukken, die door boeren-eigenaren worden geëxploiteerd en waar men dus bij pachtruil niet aan kan komen. Allerlei variaties op dit stuk treft men aan.

Ook voor de verpachters is het bij pachtruil uiteraard niet onverschillig wie zij als pachters krijgen. Al was het alleen maar, dat b.v. een eigenaar een pachter had, die bij opzegging niet de grondslag van zijn maatschappelijk bestaan zou verliezen, terwijl hij er mogelijk een terug krijgt, wiens bestaan wèl van de pacht van het bewuste grondstuk afhankelijk is, zodat er op ingebruikneming door de eigenaar practisch geen kans meer bestaat.

Het komt mij voor, dat een wet, die gedwongen pachtruil mogelijk maakt, nodig is voor de sanering van het grondgebruik in vele streken, waar de pachtpercelen her en der verspreid liggen. Daar wel bijna steeds pachtgronden naast percelen, welke in gebruik zijn bij eigenaren, zullen voorkomen, dienen ook deze laatste gronden in de sanering te kunnen worden betrokken.

Evenals bij de echte ruilverkaveling (waarin altijd cultuurtechnische werken zijn betrokken), zal tot het opheffen, wijzigen of instellen van pachtvereenkomsten tegen de wens van de betrokkenen pas behoren te worden overgegaan, nadat alle redelijke middelen om vrijwillig tot een bevredigende oplossing te geraken, gefaald hebben.

Het denkbeeld, dat pacht- (en grond-) ruil een vrij eenvoudige aangelegenheid is, dient echter te worden bestreden; althans indien men dictatuur en willekeur verwerpt. In het algemeen zal de voor de toepassing van de Ruilverkavelingswet voorgeschreven procedure gevolgd dienen te worden.

Het is echter buitengewoon moeilijk om aan te geven welke meerderheid eventueel voor een besluit tot pacht- en grondruil zal dienen

te worden geëist. Belanghebbenden in een blok zijn: de pachters, de verpachters en de boeren-eigenaren. Wel bijna steeds zullen de verpachters het kleinst in aantal zijn, doch de verhouding tussen de aantallen pachters en boeren-eigenaren zullen sterk variëren, terwijl er meestal ook pachters zullen voorkomen, die tevens wat grond in eigendom hebben, alsmede eigen-boeren, die enige grond bijpachten.

Mogelijk ware een bevredigende oplossing te verkrijgen door te bepalen, dat een besluit tot pacht- en grondruil dient te worden genomen door ten minste $\frac{2}{3}$ van het aantal gebruikers met meer dan 1 ha grond, doch dat dit besluit geen effect zal sorteren, indien meer dan de helft van het aantal grondeigenaren, of de grondeigenaren, die te zamen meer dan de helft van de grond in eigendom hebben, er zich tegen verzet(ten).

Indien, ondanks een ruime meerderheid onder de grondgebruikers, als gevolg van het verzet der grondeigenaren een ruil niet tot stand zou kunnen komen, zou aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid kunnen worden verleend om, indien het algemeen belang de tot standkoming van de grond- en pachtruil dringend vordert, te bepalen, dat de ruil zal worden uitgevoerd, evenals of het besluit daartoe ware genomen. Ik zou de bevoegdheid tot ingrijpen liever aan Gedeputeerde Staten geven dan aan de Minister (zoals Art. 41 van de Ruilverkavelingswet doet). Gedeputeerde Staten staan dichter bij de objecten dan de Minister. Zij zullen de belangen van een streek in het algemeen beter kunnen beoordelen dan een Minister, die grotendeels op adviezen van zijn ambtenaren is aangewezen.

Bij de nieuwe indeling der gronden dient de verkrijging van doelmatige bedrijven op de voorgrond te staan. Het is belangrijker, dat de hoeven van eigen-boeren en pachters uit rationeel aaneengesloten percelen bestaan, dan dat alle gronden, welke een verpachter in het blok heeft liggen, aaneengesloten zijn.

Het opheffen, of wijzigen van bestaande pachtovereenkomsten, evenals het vestigen van nieuwe, zou, voor zover dit niet langs minnelijke weg bereikt kan worden, aan de Grondkamers kunnen worden opgedragen.

Bij de regeling van pacht- en grondruil zal dankbaar gebruik gemaakt kunnen worden van de ervaringen, welke zijn opgedaan met de Ruilverkavelingswet. Toch lijkt het op het eerste gezicht minder gewenst de wettelijke regeling van pacht- en grondruil tot stand te brengen door middel van een wijziging van de Ruilverkavelingswet, o.a. omdat bij de uitvoering van laatstgenoemde wet de Centrale Cultuurtechnische Commissie een belangrijke taak heeft, terwijl bij pacht- en grondruil cultuurtechnische werken achterwege kunnen blijven.

Anderzijds moet rekening worden gehouden met het feit, dat men menigmaal tot de conclusie zal komen, dat, indien men toch tot sanering van het gebruik van pachtgronden overgaat, enige aanvullende cultuurtechnische verbeteringen wenselijk zijn. Nauw contact tussen het orgaan, dat met de algemene leiding bij pacht- en grond ruil zal worden belast en de Centrale Commissie, bedoeld in Art. 8 van de Ruilverkavelingswet, is in elk geval noodzakelijk.

Ik kom thans tot de vraag, of voor koop- en verkoop van landbouwgronden afzonderlijke wettelijke maatregelen moeten worden getroffen. Eeuwenlang is men in het kopen en verkopen van landbouwgrond in ons land vrij geweest. Nimmer heeft men het kopen van grond voor geldbelegging als iets minder oirbaars beschouwd. Ongeveer de helft van de grond bevindt zich in Nederland in handen van personen, die deze grond verpachten. Moet de wetgever maatregelen treffen om meer „boerenland in boerenhand” te doen komen? Dringend acht ik de behoefte aan zodanige maatregelen niet. Ons pachtrecht is thans zodanig, dat daaraan geen grove fouten kleven. En — het zij hier met nadruk verklaard — de exploitatie van de grond staat op pachthoeven niet ten achter bij die op de hoeven, welke door eigenaren worden beboerd. Gemiddeld halen in Nederland de pachters meer uit de grond dan de boeren-eigenaren, zonder dat gezegd kan worden, dat zij de grond uitboeren.

Niettemin acht ik het voor de sociale structuur van een streek gunstig, indien een ruim percentage van de grond door de eigenaren wordt beboerd. En ik zou het b.v. toejuichen, indien de Staat er toe overging een deel van zijn domeingrond op gemakkelijke betalingsvoorwaarden te verkopen aan de pachters, die tot aankoop bereid en in staat zijn. Ik kan er daarom ook vrede mede hebben, dat voorgeschreven wordt, dat bij openbare verkopeningen de pachter het recht krijgt, om de grond tegen het hoogste bod over te nemen en eveneens, dat deze bij onderhandse verkoping voorrang heeft, indien er onder de kinderen, broers of zusters, alsmede neven en nichten in de derde graad van de verkoper geen gegadigde voorkomt en er tegen de pachter als koper geen gegronde bezwaren zijn aan te voeren. Wat dit betreft, kan ik mij derhalve met het aanhangige wetsontwerp „Rechtshandelingen met betrekking tot landbouwgronden” verenigen, al zou ik ten aanzien van de verwanten in de derde graad verder willen gaan, dan het wetsontwerp. Bij openbare verkoping heeft het, althans als deze verkoping vrijwillig geschiedt, weinig zin om familieleden van de verkoper voorrang boven de pachter te geven. Wenst de verkoper die voorrang, dan kan hij onderhands verkopen.

Dat er ten aanzien van de koopprijzen van landbouwgronden zekere maatregelen worden gesteld, valt te billijken. Zonder zodanige regelen zou in menige streek de concurrentie onder de gegadigden zó groot zijn, dat deze de prijzen zouden opvoeren tot een peil, waarop de kans op een redelijk bestaan voor de koper al te klein wordt. Bij vrije prijzen van de grond, zal voorts iedere maatregel, die de Overheid ten gunste van de landbouw neemt, in hogere grondprijzen zijn weerslag vinden, zodat de *nieuwe* grondeigenaren van de bedoelde Overheidsmaatregelen geen heil zullen ondervinden. Men vergelijkte met wat ik hierboven vermeldde aangaande de loop der pachtprizen na de inwerkingtreding van de Landbouw-Crisiswet 1933.

Uiteraard is het mij bekend, dat, indien de Overheid prijzen vaststelt, welke liggen beneden het punt, waarop vraag en aanbod in evenwicht zouden zijn, de zwarte prijzen een rol gaan spelen; ook

bij de grond. Een zekere mate van effect zullen maatregelen tot handhaving van maximumprijzen echter vrijwel steeds hebben; daarom zou ik de ontduikingen op de koop toe willen nemen.

Veel moeilijker is de vraag, of de wetgever regelen moet stellen om versnippering van grond tegen te gaan en een rationeel grondgebruik moet bevorderen, o.a. door bij verkoop een minimum-bedrijfs grootte, ter beoordeling van de Grondkamer, als eis te stellen.

Enerzijds staat vast, dat er in vele streken van ons land veel te veel kleine bedrijfjes zijn en dat deze, vooral nu de mechanisatie om grotere bedrijven vraagt, veel te duur produceren, indien men althans alle uren, waarop in die kleine bedrijfjes wordt gewerkt, met het normale arbeidersloon wil honoreren.

Doch daar staat tegenover, dat minimum-bedrijfs grootten kwalijk te verenigen zijn met de mogelijkheid voor flinke en bekwame landarbeiders om zich, klein beginnende, geleidelijk op te werken tot kleine boer en wellicht later nog hoger. Ook in de harten van vele landarbeiders leeft de wens om door hard te werken en zuinig te leven eenmaal zelfstandig te worden. Dat streven te bemoeilijken, of te verhinderen door te beletten, dat een landarbeider een hoekje grond koopt, om daarmede (wellicht voorlopig nog half in loondienst) van wal te steken, acht ik hoogst bedenkelijk. Algemeen is de klacht, dat de zoons van landarbeiders geen landarbeider willen worden. Als zij de kans zien, gaan zij in een ander beroep over. Een der redenen daarvoor is, dat de landarbeider geen perspectief in zijn leven heeft. Ontneemt men hem nog meer dan tot dusverre de kans om zich op te werken tot zelfstandige, dan spant men de paarden achter de wagen.

Soortgelijke bezwaren gelden tegen het belemmeren van het streven van boerenzoons om, zeer klein beginnende, in de loop der jaren een behoorlijk bedrijf te verwerven. Het zijn de flinksten, die voor de bereiking van dat doel alles over hebben. Zulke mensen dienen in hun streven te worden gesteund en niet te worden bemoeilijkt.

Hoe aanlokkelijk minimum-bedrijfs grootten uit een technisch en economisch oogpunt ook zijn, sociaal zijn aan de vaststelling ervan hoogst ernstige bezwaren verbonden. Volstaan zou m.i. kunnen worden met de overdracht van landbouwgronden te binden aan de goedkeuring van de Grondkamer, die — naar analogie van art. 41 van het Pachtbesluit — deze zou moeten verlenen, wanneer de algemene belangen van de landbouw niet worden geschaad.

Ik erken bij voorbaat, dat deze negatieve oplossing weinig fraai is en weinig rechtszekerheid biedt, doch het pro en contra hebben zó vele facetten, dat een of ander compromis moet worden aanvaard. En waar zo grote twijfel over het nut van vast te stellen minimum-bedrijfs grootten bestaat, meen ik, dat de Overheid haar handen niet verder in dit wespennest behoort te steken.

Een en ander betekent niet, dat ik alle vestigingseisen veroordeel. Integendeel. Ik acht deze eisen zeer wenselijk, doch in analogie met wat voor de middenstand geldt, zou ik voor de boeren, die zich willen vestigen slechts vakbekwaamheid, landbouwkennis en crediet-

waardigheid willen eisen. Het stellen van deze eisen zal enige selectie onder de stroom van gegadigden voor een bedrijf uitoefenen, doch overigens dient de Overheid m.i. te volstaan met steeds en bij herhaling aan de betrokkenen voor te houden, dat bij de huwelijksvruchtbaarheid van de boerenstand, zoals wij die in ons land kennen, onmogelijk iedere boerenzoon later boer zal kunnen worden. Door de stichting van nijverheids-, handels- en andere scholen in kleine agrarische centra zal het voorts de zoons van boeren, tuinders en landarbeiders gemakkelijk gemaakt moeten worden, zich op jeugdige leeftijd voor een ander beroep dan het door de vaders beoefende, te bekwamen.

In Nederland wordt weliswaar geregeld door inpoldering en ontginning cultuurgrond gewonnen, doch ten behoeve van de uitbreiding van steden en dorpen, voor de aanleg van wegen en kanalen moet jaarlijks heel wat landbouwgrond worden opgeofferd.

Het onttrekken van landbouwgronden aan hun bestemming is al sedert eeuwen geschied. De tijden, dat de Jordaan (le jardin) de groenten voor de Amsterdammers leverde, liggen ver achter ons. In de laatste decennia eisen evenwel onze sterk groeiende bevolking en de krachtige uitbreiding van onze industrie wel zeer grote uitgestrektheden landbouwgrond op. Het is noodzakelijk, dat de betrokken diensten hier nauwkeurig toezien, dat niet meer vruchtbare landbouwgrond voor dit doel wordt opgeofferd dan strikt nodig is en dat deze diensten de argumenten van agrarische zijde sterk laten meespreken.

In vele gevallen zullen het tuinders en melkveehouders zijn, die voor de eisen van de stads- en dorpsuitbreidingen moeten wijken, en die daardoor genoodzaakt worden naar nieuwe vestigingsplaatsen om te zien. Heeft de Overheid tot taak deze mensen aan nieuwe bedrijven te helpen, en hun aan te wijzen, waar zij zich wel en waar niet mogen vestigen?

De tot dusverre verrichte bodemkarteringen hebben uitgewezen, dat vele tuinders zitten op gronden, die voor hun doel weinig geschikt zijn, terwijl er elders nog voldoende goede tuinbouwgrond aanwezig is. Verdedigd is wel de opstelling van een tuinbouwvestigingsplan, waarbij bepaalde streken worden aangewezen en andere worden verboden voor de vestiging van tuinbouwbedrijven. Het komt mij voor, dat dit te ver gaat.

De Overheid dient niet op te treden als kinderjuffrouw, die de aan haar zorgen toevertrouwde kleintjes wijst, waar ze niet en waar ze wel mogen gaan. Het persoonlijk initiatief, dat een machtige factor vormt voor vooruitgang, mag niet door ambtenarenzorg worden verstikt. Terwijl aan de andere kant de Overheid niet de verwachting mag wekken, dat hij, die zich aan haar aanwijzigingen houdt, verzekerd is met zijn bedrijf te zullen slagen.

Wel zouden van Overheidswege bepaalde streken of bepaalde grondstukken on- of minder geschikt voor tuinbouw kunnen worden verklaard. Daarbij zal dan een schifting van de gronden naar de

eisen, waaraan zij voor de verschillende onderdelen van de tuinbouw (bollen-, groente-, fruit-, zaadteelt, enz.) moeten voldoen, moeten plaats vinden. Met waarschuwingen van de Overheid aan degenen, die zich als tuinder willen vestigen, dient m.i. in deze te worden volstaan.

Uit het bovenstaande volgt wel reeds, dat ik ook geen bewondering kan hebben voor het streven van verschillende gemeentebesturen, om, gebruik makende van de Woningwet, uitbreidingsplannen vast te stellen, waarbij in zuiver agrarische delen van de gemeente allerlei voorschriften voor de bestemming der gronden worden gegeven, b.v. dat slechts mag worden gebouwd, mits bij het gebouw behoort een terrein met een zeker aantal ha cultuurgrond. Men verdedigt deze voorschriften gewoonlijk met een beroep op de noodzaak om lintbebouwing tegen te gaan, doch men kan zich moeilijk onttrekken aan de gedachte, dat in vele gevallen gepoogd wordt de Woningwet te gebruiken om zekere agrarische bestemmingsplannen in te voeren. Voor dat doel is deze wet niet gemaakt en agrarische bestemmingsplannen, leiden tot een zodanige Staatsbemoeiing met de ontwikkeling van het economische leven, dat daaraan grote gevaren zijn verbonden. Uitbreidingsplannen, streekplannen en een nationaal plan zijn nodig. Het betrekken van landbouwdeskundigen bij de voorbereiding van die plannen verdient alle aanbeveling. Doch matiging met betrekking tot de tegenwoordig wel heel ver reikende doeleinden van deze ordening lijkt mij uitermate gewenst.

De hierbovenbedoelde door de uitbreiding van steden en dorpen verdreven tuinders en consumptiemelkleveranciers menen — vaak niet ten onrechte — dat een schadeloosstelling in geld voor hen niet voldoende is. Zij wenschen een nieuw bedrijf en menen, dat daarin van Overheidswege tegelijk met de onteigening moet worden voorzien, zonodig door elders gronden voor dit doel te onteigenen.

Deze eis gaat m.i. te ver, aangezien dan in de meeste gevallen een nieuwe categorie van gedupeerden in de plaats van de eerste groep zou worden gesteld; ook al zal de tweede groep quantitatief kleiner zijn dan de eerste. Beschikbaarstelling van elders gelegen gronden voor de eerstbedoelde groep, lijkt ook mooier dan het in werkelijkheid zal zijn. De boertjes die van Walcheren verdreven worden, vertonen b.v. lang niet allen lust zich in de Noordoostpolder te gaan vestigen. Men kan een dergelijke polder ook niet op ruime schaal tot een toevluchtsoord voor van elders verdreven boeren en tuinders maken zonder de productiviteit van de polder in gevaar te brengen. Het is zeer de vraag, of de „displaced persons” in de nieuwe omgeving zullen passen.

Wel is het billijk bij de onteigening ten behoeve van de hierboven bedoelde doeleinden rekening te houden met het feit, dat degenen, die elders opnieuw een bedrijf moeten vestigen, voor enorme bouwkosten komen te staan, zodat daarop de schadeloosstelling dient te worden gebaseerd.

Tot slot nog enkele woorden over de vraag, of een wijziging van ons erfrecht in deze zin, dat bij boedelscheiding een der zoons van

een boer het recht verkrijgt de ouderlijke hoeve in haar geheel op te eisen, kan worden aanbevolen. In vele landen bestaat een boeren-erfrecht, dat in deze richting ontwikkeld is. Daardoor kan een verdere versnippering van het grondbezit beperkt worden, hetgeen ongetwijfeld zijn nuttige zijde heeft.

Indien evenwel de zoon, die uit de boedel de hoeve ontvangt, deze toegescheiden krijgt tegen de verkoopwaarde, zal deze zoon, indien er geen of weinig ander vermogen is en indien er verscheidene broers en zusters zijn, (een toestand, welke in ons land veel voorkomt) genoodzaakt zijn zich diep in de schuld te steken. Zó diep zelfs, dat, zodra de grondprijzen wat terug zouden lopen, gedwongen verkoop hem bedreigt.

Vele malen zal het dan ook voorkomen, dat geen der kinderen van zijn recht op de gehele hoeve gebruik zal kunnen of durven maken en dat — juist als tot dusverre — de hoeve óf aan een derde verkocht, óf onder de erfgenamen verdeeld wordt.

Een te zwaar met schuld belast bedrijf is niet slechts voor de boer-eigenaar een ondragelijke last, ook het algemeen belang verzet zich tegen het op ruime schaal doen ontstaan van een dergelijke toestand, aangezien een in die omstandigheden verkerende boer zijn bedrijf niet naar de eisen des tijds zal kunnen inrichten en exploiteren wegens gebrek aan bedrijfskapitaal.

In verschillende landen is dan ook bepaald, dat het kind, dat gebruik maakt van zijn recht om de hoeve in haar geheel te verkrijgen, deze ontvangt tegen een sterke gereduceerde prijs. Dit laatste wordt — terecht — een noodzakelijk complement op het eerste deel van een boerenerfrecht geacht.

Moet naar een wijziging van ons erfrecht in deze geest worden gestreefd? De Staatscommissie voor de Landbouw van 1906 heeft zich ernstig met dit vraagstuk bezig gehouden. Zij kwam tot de conclusie, dat een „Anerbenrecht" on-nederlands is en dat dit, in de streken, waar het (als gewoonte) bestond, n.l. in gebieden ten Oosten van de IJssel, geleidelijk aan betekenis inboette.

Zij wees er op, dat ons erfrecht mogelijkheden laat om één der kinderen boven de andere te bevoordelen, doch dat van dit recht slechts in weinige — en dan nog zeer bijzondere — gevallen gebruik gemaakt werd.

De overtuiging, dat ieder kind gelijke rechten behoort te hebben, leefde zo sterk in het bewustzijn van ons volk, dat de genoemde Staatscommissie een afzonderlijk boerenerfrecht niet op zijn plaats achtte.

Hoewel ik dit niet met zekerheid weet, meen ik te mogen aannemen, dat in de decennia, die na het verslag van genoemde commissie zijn verstreken, de rechtsovertuiging van ons volk te dezen opzichte geen wijziging van betekenis heeft ondergaan.

De mogelijkheden, welke ons bestaand erfrecht biedt om diegene van de kinderen, die het meest in aanmerking komt om de ouderlijke boerderij voort te zetten, financieel te bevoordelen boven de andere kinderen, worden ook thans zelden benut. Zodanige bevoordeling is niet in overeenstemming met ons rechtsgevoel. En aangezien het

