

De geschiedenis van de juridische regeling van het

Agrarische Grondgebruik in Nederland

G.B. Woltjer
R. Baeldestraat 70
3061TL Rotterdam
tel. 010-144112

Inhoudsopgave

0. Inleiding	1
1. Enige definities	2
2. Enige kenmerken van het grondgebruik	4
3. De indeling van de geschiedenis in perioden	7
4. De Middeleeuwen	8
5. Van de Middeleeuwen tot de Franse Revolutie	11
6. De invloeden van de Franse Revolutie	12
7. De beperking van de eigendomsrechten in de 19e en 20e eeuw	14
8. Conclusies	18
9. Literatuuropgave	20

0. Inleiding

In dit paper wordt een schets gegeven van de ontwikkeling van de regeling van het gebruik van de grond in Nederland van de Middeleeuwen tot het heden. Er wordt aangegeven, dat de Nederlandse ontwikkeling een aparte plaats inneemt binnen Europa; zowel het Romeinse recht als de Franse Revolutie hebben zeer weinig invloed gehad op de feitelijke verhoudingen in Nederland; de feitelijke verhoudingen waren al gewijzigd voordat het Romeinse recht en de Franse Revolutie hun invloed kregen. Tot de negentiende eeuw liep Nederland voor op de rest van Europa.

Dit paper is in principe zonder verdere voorkennis te lezen. Daartoe worden in hoofdstuk 1 en 2 respectievelijk de van belang zijnde juridische en economische kennis behandeld. In hoofdstuk 3 begint pas de hoofdtekst.

1. Enige definities

Om de rechten m.b.t. de grond goed te kunnen beschrijven, is het zinvol om een aantal juridische basisbegrippen te definiëren. De definities hebben betrekking op het huidige, Nederlandse recht, en zijn dientengevolge onvolmaakte instrumenten voor de beschrijving van andere rechtsstelsels, zoals het Romeinse recht of het Middeleeuwse recht. Toch bieden ze houvast bij de bestudering van andere stelsels. (1,p8,p17)

Grond is een zaak. Zaak is alles wat deel van iemands vermogen kan uitmaken. De rechten m.b.t. zaken worden ingedeeld in zakelijke rechten en persoonlijke rechten. Zakelijke rechten geven directe heerschappij over een zaak en zijn in het algemeen absoluut, d.w.z. te handhaven tegenover iedereen, die er inbreuk op maakt. Persoonlijke rechten, de vorderingsrechten, zijn meestal relatief, d.w.z. slechts te handhaven tegenover een bepaalde persoon. (2,p91-92)

De zakelijke rechten worden tegenwoordig ingedeeld in eigendomsrechten en beperkte zakelijke rechten. Eigendom is het recht om van een zaak het volledig genot te hebben en daarover binnen door de wet gestelde grenzen onbeperkt te kunnen beschikken. Eigendom kan niet teniet gaan doordat het in een ander recht opgaat; elk ander recht is ondergeschikt aan het eigendomsrecht. (7,p136)

Eigendom is te beschouwen als een bundel rechten op grond. Eén recht uit deze bundel is het gebruiksrecht. De eigenaar kan dit gebruiksrecht tijdelijk overdragen aan een ander tegen een zekere vergoeding. Door zo'n contract is de eigenaar zijn gebruiksrechten kwijt, maar bij beëindiging van het contract vloeien zij vanzelf weer in de handen van de eigenaar terug. (6,p79-80) Eigendom beperkt door zakelijke rechten van een ander wordt bloot eigendom genoemd. (2,p122)

Pacht is de meest voorkomende vorm, waarin het gebruiksrecht van de eigenaar wordt overgedragen aan een ander. Pacht is de overeenkomst, in welke vorm en onder welke benaming ook aangegaan, waarbij de ene partij (de verpachter) zich verbindt aan de andere partij (de pachter), tegen voldoening van een tegenprestatie een hoeve of los land in gebruik te verstrekken ter uitoefening van de landbouw. De tegenprestatie kan bestaan uit een geldbedrag per maand (geldpacht), of uit een evenredig deel van de opbrengst van het gepachte (deelpacht). Deelpacht is in Nederland niet meer toegestaan. (4,p142,p388)

▪ (1,p8,p17) betekent: de eerste titel uit de literatuuropgave, pagina 8 en pagina 17

Naast individuele eigendom en pacht hebben er nog vele andere rechten op grond bestaan. Ik noem er nog twee.

Allereerst de collectieve eigendom, waarbij de bundel eigendomsrechten toebehoort aan een groep mensen. De voor ons relevante vorm van collectieve eigendom is de mark. De mark bestond meestal uit de woeste gronden van een dorp, waarop de gerechtigden (meestal de eigenaren van een zgn. volle hoeve) vee mochten laten grazen, turf mochten steken, etc.. Ter regeling van de rechten van de leden van de mark (markgenoten) konden verordeningen (willekeuren) worden uitgevaardigd. (2,p113-121)

Grondrente is een vaste uitkering in geld of vruchten, uit de opbrengsten van een onroerend goed als zakelijk recht verschuldigd. (4,p230) De grondrente is een genotsrecht, geen gebruiksrecht. De gebruiker is vaak eigenaar van het betreffende onroerend goed. (9,p72-74)

2. Enige kenmerken van het grondgebruik

Grond is naar zijn aard aan een plaats in de ruimte gebonden. Grond is wel veranderbaar (door grondwerken e.d.), maar niet verplaatsbaar. De aanbieders van grond hebben daardoor min of meer een monopoliepositie. Grond gaat niet verloren, en is daardoor een van de meest veilige vormen van bezit die er bestaan, met name in onrustige tijden. Soms zijn stukken grond onmisbaar voor bepaalde doeleinden (bijvoorbeeld stadsuitbreiding). Vanwege de monopoliepositie van de grondeigenaar en de inelasticiteit van de vraag kunnen in zo'n geval de grondprijzen sterk oplopen, als er geen wettelijke voorzieningen zijn. De stijging van de grondprijs is in zo'n geval aanleiding tot speculatie. Grond is dus ook een speculatie-object.

De nuttigheid van de grond hangt samen met zijn geschiktheid voor bepaalde activiteiten. Wie grond pacht, en in vele gevallen ook, wie grond koopt, is geïnteresseerd in het verwerven van een recht op ruimte voor het bedrijven van deze activiteiten. Daartoe is in het algemeen een of andere vorm van bebouwing nodig, waardoor het gebruik van de grond voor langere tijd wordt vastgelegd. Het is van groot belang, dat de gebruiker de zekerheid heeft, dat hij lang genoeg over de grond kan beschikken om zijn activiteiten te voltooien. De wetgeving moet dus een voldoende lange gebruikstermijn garanderen.

Om de kwaliteit van de grond te behouden, is het van groot belang, dat er een juiste vruchtwisseling wordt toegepast, en dat er voldoende bemesting e.d. plaatsvindt. In de Middeleeuwen, bijvoorbeeld, was het noodzakelijk, dat de grond een keer per drie jaar braak lag; zij moest dan regenereren. De gebruiker zal over het algemeen alleen op dit soort lange termijn effecten letten, als de gebruikstermijn lang genoeg is, en hij er zelf voordeel van heeft. Over het algemeen zijn daarom eenjarige pachtcontracten (deelpachtcontracten waren zelfs vaak per maand opzegbaar!) of collectieve gebruiksrechten zeer nadelig voor het behoud van de kwaliteit van de grond.

Bij vele activiteiten, die op de grond uitgevoerd worden, is het efficiënt om te investeren. Ook bij langere pachtcontracten kunnen echter vele investeringen, bijvoorbeeld gebouwen of drainagevoorzieningen, langer meegaan dan de pachtcontracten. Indien garanties worden gegeven, dat aangebrachte verbeteringen vergoed worden bij beëindiging van het contract, is er meer kans dat de betreffende verbeteringen

inderdaad zullen worden doorgevoerd. Het ontbreken van dit zgn. melioratierecht is een rem op de ontwikkeling van de landbouw, met name als de gebruiker slechts voor korte tijd zeker is over het behoud van zijn gebruiksrechten. Eigendom of lange termijn geldpachtcontracten met een goed melioratierecht zijn de beste manieren om tot een efficiënte investeringsstructuur te komen. (Investeringsbeslissingen zullen alleen worden gedaan, als degene, die de investeringsbeslissing neemt, tevens de vruchten ervan plukt. Collectieve gebruiksrechten maken daarom lange termijn investeringen onwaarschijnlijk. Ook heffingen op de opbrengsten van de gebruiker (zoals bij deelpacht) werken remmend op de investeringen. Zo ook pachtcontracten van korte duur)

De produktiviteit van de grond is afhankelijk van de deskundigheid waarmee de grond bewerkt wordt. Het gebruiksrecht van de grond moet lang genoeg in dezelfde handen zijn, om de gebruiker de mogelijkheid te geven ervaring op te doen. Het is echter ook van groot belang, dat er een mechanisme bestaat, dat ervoor zorgt, dat grond zoveel mogelijk bij de beste exploitanten terecht komt. Bij gemeenschappelijke gebruiksrechten is dit vaak niet het geval, bij individueel eigendom echter ook niet (in dit laatste geval komen de gebruiksrechten ten goede aan de meest vermogenden). Bij pacht kan een mindervermogende maar vakbekwame boer pachten, en dus de landbouw beoefenen. Slechte boeren komen op de pachtmarkt minder makkelijk aan bod dan goede boeren, hoewel de pachtmarkt soms alleen een premie geeft aan de roekelozen, die bij te hoge pacht prijzen toch gaan boeren.

De bedrijfsgrootte en verkaveling zijn van grote invloed op de produktiviteit van de grond, met name bij de hedendaagse, sterk gemechaniseerde produktiemethoden. Individueel eigendom werkt over het algemeen sterk versplinterend, doordat bij vererving de grond vaak verdeeld wordt, en voor grote bedrijven vaak grote vermogens nodig zijn, die de boer-eigenaar vaak niet ter beschikking staan. Door financieringsregelingen en regels bij vererving en koop zijn echter veel nadelen van de individueel eigendom te ondervangen.

Bij het beoefenen van de landbouw zijn er vele risico's aanwezig. Door ziekten, weersomstandigheden, e.d. is de opbrengst in grote mate onvoorspelbaar. Vanwege de tamelijk inelastische vraag naar landbouwprodukten, en een volledig inelastisch aanbod, dat door toeval grote fluctuaties kan vertonen, is de verkoopprijs van de boer bijzonder onzeker. De sociale en economische zekerheid van de boer is daarom in

grote mate afhankelijk van de mate waarin de risico's door anderen worden gedragen. Als de eigenaar gebruiker is, kan de overheid hoogstens een deel van de risico's dragen. Indien de gebruiksrechten echter verpacht zijn, kan het risico op allerlei manieren verdeeld worden tussen de pachters en verpachters. Allereerst kan er een vaste pachtprijs worden vastgesteld voor een groot aantal jaren. Indien er een crisis is, zal de pachter in grote problemen komen; dit was het geval aan het eind van de negentiende eeuw. Bij deelpacht worden de risico's verdeeld tussen eigenaar en pachter. Er kan ook een clause komen, die stelt, dat bij misoogsten e.d. de pachter reductie krijgt op de pachtprijs. (6,p85-87) (5,p5)

In Nederland is de vraag naar grond veel groter dan het aanbod. Er is dus een tendens tot hoge pachtprizen, die de inkomenspositie van de boer sterk kunnen aantasten. Overheidssubsidies op produkten hebben daarop weinig invloed; vergrote inkomsten hebben gewoon een hogere pachtprijs tot gevolg, zodat de prijssubsidies dus niet de gebruiker, maar de eigenaar ten goede komen. Verbetering van de positie van de boeren is dus alleen mogelijk, als er ook een regeling is m.b.t. de pachtprizen. (5,p1-3)

Samenvattend komen we tot het volgende beeld. Landbouw bedrijven is een risico-intensieve bezigheid, zowel vanwege de grilligheid van de natuur, als vanwege de marktsituatie. Het is daarom van groot belang, dat zekerheden worden geboden m.b.t. de duur van de gebruiksrechten, de pachtprizen, e.d.. Landbouw vergt investeringen, kwalitatief (m.b.t. grootte, verkaveling en vruchtbaarheid) goede grond, en kwalitatief goede arbeid, om efficiënt te kunnen plaatsvinden. Het is daarom van groot belang, dat gunstige voorwaarden worden geschapen voor de efficiënte allocatie van arbeid, grond en kapitaal. De juridische structuur is het kader, waarbinnen de risico-verdeling en allocatie-beslissingen plaatsvinden.

3. De indeling van de geschiedenis in perioden

De geschiedenis is niet in perioden in te delen; elke indeling is daarom in grote mate willekeurig. (2,p5) In dit paper zullen de Middeleeuwen als uitgangspunt genomen worden (hoofdstuk 4). In de tweede helft van de 15e eeuw wordt het Romeins recht (d.w.z. het recht zoals beschreven in de Corpus Iuris Civilis van Justinianus (6e eeuw) en geïnterpreteerd door de glossatoren (rechtsgeleerden uit de 11e en 12e eeuw)) overgenomen. Dit recht werd gebruikt als aanvullend recht. De regel was: eerst de geschreven wet en de beschreven gewoonte toepassen, dan de onbeschreven gewoonte van de eigen streek, dan die van de naburige streek, en dan pas het Romeins recht. (2,p20) Het Romeins recht werd slechts selectief overgenomen, d.w.z. alleen voor zover het paste in de maatschappelijke verhoudingen. De feitelijke invloed in Nederland is beperkt geweest. (1,p28)

Vanaf de Middeleeuwen tot de Franse Revolutie veranderde er veel in Europa, zowel in de landbouwtechniek als in de sociale verhoudingen. In Frankrijk is blijkens de Franse Revolutie het recht aangepast aan de nieuwe verhoudingen. In Nederland waren de praktische verhoudingen echter al eerder veranderd, zodat de feitelijke invloed van de Franse Revolutie slechts zeer beperkt geweest is; de Franse Revolutie had voornamelijk invloed op een aantal formuleringen. (hoofdstuk 6) In de eerste helft van de negentiende eeuw is het Nederlandse recht gecodificeerd, d.w.z. er werd een systematisch stelsel van wetten en wetboeken opgesteld. Het Nederlandse wetboek is een kind van zijn tijd; veel (liberale) idealen van de Franse Revolutie zijn er in verwerkt. In de loop van de negentiende eeuw blijkt echter al, dat met name m.b.t. onteigening, eigendomsrechten en pacht nog het nodige geregeld moest worden. De laatste periode (tweede helft negentiende eeuw en begin twintigste eeuw; hoofdstuk 7) wordt dan ook gekenmerkt door een beperking van het eigendomsrecht.

4. De Middeleeuwen

Grond was in de Middeleeuwen het belangrijkste vermogensbestanddeel. In de tijd van Karel de Grote (768-814) kwamen zowel het leenrecht als de horigheid tot bloei. Het leenrecht was een zakelijk recht, waarbij de ene partij (de leenheer) een onroerende zaak in gebruik gaf aan de andere partij (de leenman) in ruil voor met name militaire diensten van de leenman. (2,p209) De middeleeuwse staat was in grote lijnen gebouwd op deze persoonlijke verbinding tussen leenheer en leenman; de koning was leenheer van een aantal leenmannen, die op hun beurt weer leenheer waren van een aantal achterleenmannen, etc.. Het leenstelsel was echter bijna nergens volledig aanwezig, en was in de ene streek van veel meer belang dan in de andere.

Aangezien de leenman militaire verplichtingen had, kon hij het beste zijn land door anderen laten bewerken. Hij gaf daartoe horigen een zakelijk recht tot gebruik van de grond in ruil voor onbetaalde diensten (herendiensten) en een deel van de opbrengst. De horigen waren aan de grond gebonden, en behoorden dus samen met het land tot het bezit van de heer (leenman; ook kloosters en rijke particulieren konden echter horigen aan hun grond gebonden hebben). De horigen hoefden geen militaire taken te verrichten, zodat op deze wijze continuïteit in de bebouwing van de grond verkregen werd.

Zowel het leenstelsel als de horigheid waren een gevolg van de natuurlijke economie, waarbij vanwege het gebrek aan ruilmiddelen en de mogelijkheid tot zelfvoorziening de heer goederen in natura en diensten vroeg als tegenprestatie voor het recht op grond. Dit verklaart het grote verschil, dat er bestond tussen Nederland, en daarvan met name Noord- en West-Nederland, en de rest van Europa.

De horigheid was van zeer beperkte betekenis in Nederland; in Noord-Nederland was het bijna onbekend, in het Westen slechts beperkt aanwezig. In Overijssel en Gelderland heeft de horigheid echter tot het begin van de negentiende eeuw gehandhaafd, maar betekende daar eerder een soort voordelige pacht op niet-verbrokkelde boerderijen, dan een remmende factor.

De oorzaken van de verschillen tussen Noord- en West-Nederland, overig Nederland, en de rest van Europa kan gezocht worden in de natuurlijke omstandigheden in Nederland. In West- en Noord-Nederland werd vanwege de kwaliteit van de grond voornamelijk veeteelt bedreven.

Veeteelt levert echter geen basisvoedselpakket op, zodat zelfvoorziening slecht mogelijk is, en ruil dus min of meer onontkoombaar is. Bovendien kunnen het vee en de zuivel goed dienst doen als ruilobject, zodat men in de veeteeltgebieden minder problemen had met het verkrijgen van ruilmiddelen. Bovendien was veehouderij een extensieve bezigheid, waardoor vanzelf tijd overbleef om andere activiteiten, zoals handel drijven, te ontplooien. Tot slot maakte de ligging van Nederland aan belangrijke waterlopen het vervoer van produkten eenvoudiger, en de handel dus waarschijnlijker. Deze factoren tesamen maakten het leenstelsel en de horigheid onwaarschijnlijk in West- en Noord-Nederland. Het grondgebruik was overwegend op eigendom en pacht gebaseerd en de produktie vond overwegend voor de markt plaats. (11, p194)

Met name voor de armere gronden in het oosten en zuiden van Nederland bestonden wel collectieve eigendoms- en gebruiksrechten. De collectiviteiten werden meestal marken genoemd. De gebruikers kunnen zowel vrijen als horigen zijn. In vele gevallen waren de gebruikers eigenaren van een stuk land, en collectief eigenaar van de mark. De marken hadden een grote mate van bestuurlijke autonomie en konden verordeningen (willekeuren) maken betreffende het gebruik en beheer van de gemene gronden, het houden van vergaderingen, en de rechtspleging. Zolang de onder het beheer van de marken staande gronden weinig onderhoud vergden, was het collectieve gebruik een effectieve beheersvorm; later vormde zij echter een rem op de ontginningen, en werd het ontbinden van de mark steeds makkelijker gemaakt. (2, p113-121)

Evenals in de rest van Europa bestond in Nederland het tiendrecht. Het tiendrecht is het zakelijk recht om een evenredig deel, meestal een tiende, te heffen van de gewassen, gegroeid op de grond, bij een ander in gebruik, of van de jongen van de dieren op de grond geworpen. Het tiendrecht is van kerkelijke oorsprong; de kerk mocht een tiend heffen van zijn parochianen. Door overdrachten en via kerkstichters kwamen de tienden echter steeds meer in lekenhanden. Zoals gezegd, vormden tienden een zware last, aangezien de tiendheffer wel deelt in de baten van de grond, maar niet in de lasten. (8, p61-62)

Een andere rechtsfiguur in de middeleeuwen was de grondrente. Het recht van grondrente is een zakelijk recht, dat aan de recht-hebbende de bevoegdheid geeft om periodiek een vaste uitkering in natura of in geld te vorderen van de eigenaar van het belaste goed. (9, p72) De grondrente is geen gebruiksrecht, maar een genotsrecht. De grondrente was een vrij algemeen verschinsel in de Middeleeuwen,

en nog lang daarna.

Tot slot was in de Middeleeuwen het naastingsrecht nog van enig belang. Indien een koper of verkoper tot overeenstemming waren gekomen m.b.t. de overdracht van onroerend goed, kon een derde (familie-lid, buurman, e.d.) de koop overnemen tegen de tussen koper en verkoper overeengekomen prijs. De bevoegdheid om op deze manier de koop over te nemen, was gebonden aan allerlei regels, met name om bedrog tegen te gaan. Een overeenkomstige functie als het naastingsrecht had het voorkeepsrecht; als iemand tot verkoop wil overgaan, moet hij het goed eerst aanbieden aan een bepaalde groep personen.

De sociaal-economische functie van het familie-naastingsrecht was, dat op het platteland de boerderij een eenheid vormde, die uit oogpunt van economische exploitatie een gewenste minimum-grootte had. Door het familie-naastingsrecht werd versnippering tegengegaan. Het burenaastingsrecht vormde een mogelijkheid tot het vergroten van exploitatie-eenheden. (1, p32-34)

Samenvattend komen we tot het volgende beeld. Zuid en Oost Nederland hadden een positie, die sterk op die van de rest van Europa leek; horigheid, leenstelsel en collectieve eigendom kwamen relatief veel voor. Noord- en West Nederland waren meer op veeteelt en handel aangewezen, en hadden daardoor relatief snel moderne economische verhoudingen: produktie voor de markt, en overwegend pacht en eigendom. De regionale verschillen in Nederland waren echter groot, o.a. doordat ieder gebied zijn eigen wetgeving had. In heel Nederland bestonden tiendrecht en grondrente, zodat eigendom slechts zelden volledig vrij was. Het naastingsrecht heeft waarschijnlijk een zekere functie gehad bij het tegengaan van de verbrokkeling van het land.

5. Van de Middeleeuwen tot de Franse Revolutie

In tegenstelling tot de rest van Europa, had de horigheid in Nederland slechts zeer beperkte betekenis. Herendiensten bestonden in Nederland nauwelijks meer. De bestaande horigheid werd steeds meer een voordelige vorm van pacht. Omstreeks 1500 was tijdpacht reeds de meest voorkomende vorm van het grondbezit, voor zover het geen eigendom was. Na afloop van de pachttermijn werd de pachtprijs vaak aan het prijsniveau aangepast, zodat ook hier een moderne flexibiliteit gewaarborgd was.

Evenals elders in Europa bleven de tiendrechten en grondrenten in Nederland bestaan; zij vormden vaak een zekere rem op de economische hervormingen, maar waren veel minder belemmerend dan de deelpacht die in vele andere delen van Europa bestond.

6. De invloeden van de Franse Revolutie

Als reactie op de feodale (=leen) rechten, de tiendrechten, e.d., die in de 18e eeuw in Frankrijk bestonden, ontstond de kreet, dat eigendom een "droit inviolable et sacré" is. Dit is zelfs in de meest liberale tijd echter niet zover doorgetrokken, dat eigendom aan geen enkele beperking onderhevig was. (1,p29-32)

De nadruk in de Franse Revolutie, voor zover het de eigendom betreft, ligt in het bijzonder op de afschaffing van de heerlijke rechten. De voorrechten van de adel irriteren en hinderen de burgers het meeste. De nadruk hierbij ligt vooral op de persoonlijke vrijheid, niet op de economische vrijheid. De afschaffing van het verband tussen grondbezit en politieke rechten (behalve via censuskiesrecht) en de afschaffing van de mogelijkheid om politieke bevoegdheden als privaateigendom te verhandelen zijn in dit verband belangrijk. Pas in het begin van de negentiende eeuw ontstond het moderne eigendomsbegrip, waarvoor zo vaak het "droit inviolable et sacré" wordt geciteerd.

In de negentiende eeuw krijgt de bevrijding van de eigendom een nieuwe betekenis. Voor de burgerlijke klasse, die de voorhoede vormt van de moderne, geïndustrialiseerde maatschappij, is de bevrijding van de eigendom een voorwaarde voor accumulatie en vrij verkeer van economische goederen. "Het bijpassende juridische eigendomsbegrip is geschapen door de negentiende eeuwse positivisten: een in hoge mate formeel, uniform en exclusief eigendomsbegrip, waaruit de oude ethische en sociale elementen vrijwel volledig verdwenen zijn. Eigendom is het hoogste recht, de volledig vrije, individuele beschikingsmacht. De boeren en handwerkslieden, die in de Franse revolutie hadden meegeholpen om de adel te ontronen, kwamen nu zelf onder de wielen. De relatie van de boer met zijn grond en van de arbeider met zijn gereedschap wordt evengoed als die van de edele aan zijn landgoed opgeofferd aan het economische principe." (1,p5)

Doordat de Nederlandse eigendomsverhoudingen al lang vóór 1789 al zeer modern waren, heeft de Franse revolutie wel nieuwe formuleringen in Nederland gebracht, maar zijn de feitelijke verhoudingen weinig veranderd. Zo werd in de Burgerlijke en Staatkundige grondregels (1798) de onteigening geregeld: er werd met nadruk gesteld,

dat iemand alleen tegen schadevergoeding van zijn eigendom beroofd kan worden als de noodzaak hiertoe gebleken en door de wetgever in het algemeen belang erkend is. Deze formulering was gericht tegen de Franse toestanden; in Nederland was de onteigening echter al in de 13e eeuw geregeld. (2,p165-165) Ook werden in 1798 de tienden afgeschaft, voor zover ze afkomstig waren uit het leenstelsel. Aangezien bijna geen enkele tiend in Nederland afkomstig was van het leenstelsel, veranderde er door deze maatregel weinig, en is de laatste tiend pas met de wet van 1907 werkelijk opgeheven in Nederland. (2,p222-223,p216-217)

In 1809 is het Wetboek Napoleon, ingerigt voor het koninkrijk Holland ingevoerd naar het model van de Code Civil van Napoleon. In 1810 is Nederland bij gedeelten bij Frankrijk ingelijfd en maakte dus deel uit van het Franse keizerrijk. Vele oude wetten bleven echter bestaan. In 1811 werd de Code Civil ingevoerd. In 1838 wordt er in Nederland een nieuwe, eigen wetgeving van kracht. Al deze formele wijzigingen hadden echter net zo weinig betekenis voor het agrarische recht, als de regels uit 1798. (2,p40-41)

7. De beperking van de eigendomsrechten in de 19e en 20e eeuw

Het moderne Nederlandse eigendomsbegrip is beïnvloed door het Romeinse eigendomsbegrip, en de ideeën van de Franse Revolutie, maar is vooral een neerslag van de burgerlijk-liberale staatsgedachte uit de negentiende eeuw, geformaliseerd volgens het mathematisch-natuurwetenschappelijk ideaal uit die tijd; de eigendom wordt losgemaakt van elke binding aan maatschappelijke doeleinden, en dus vrijgegeven voor onbegrensde economische exploitatie. Zij wordt gekenmerkt door:

- "-totaliteit : er bestaan geen soorten eigendom, en naast eigendom alleen rechten op andermans zaak
- abstractheid : de inhoud van het begrip is niet te beschrijven door een opsomming van bevoegdheden; het recht als zodanig is niet gerelateerd aan enig maatschappelijk doel
- absoluutheid : eigendom is alomvattend en exclusief, het sluit ieder ander uit van inwerking op het goed " (1,p18-19)

Het eigendomsbegrip van de negentiende eeuw, zoals hierboven beschreven, is nooit al te absoluut opgevat, en is sinds het wetboek van 1838 al weer sterk aan slijtage onderhevig geweest. Ik noem slechts de beperkingen als gevolg van het pachtrecht, de onteigeningswet, de wet ruimtelijk ordening, en de ruilverkaveling.

In het Burgerlijk Wetboek van 1838 was de pacht op dezelfde manier geregeld als huur (art. 1586-1616), met slechts een kleine toevoeging. Er was niets geregeld m.b.t. het continuatieright, d.w.z. het recht van de pachter om bij de rechter verlenging van de pacht te eisen. Er was geen minimum pachttermijn vastgesteld. Er was niets geregeld m.b.t. de pachtprizen. Er was geen remissierecht, d.w.z. geen recht voor de pachter op reductie van de pachtprijs in geval van een misoogst e.d.. Tot slot was er geen melioratieright, d.w.z. recht op vergoeding voor door de pachter aangebrachte verbeteringen bij beëindiging van de pacht-overeenkomst. (5,p4-5)

Zo lang het economisch voer de wind ging, leverde de regeling van de pacht weinig problemen op. Pas tijdens de crisis in de jaren 1878-1895 verscherpte de verhouding tussen pachters en verpachters zich, in 1886 werd er een commissie ingesteld, die onderzoek moest doen m.b.t. de toestand van de landbouw. Deze commissie verwachtte

meer van "de geleidelijke ontwikkeling en het inzicht van eigenaars en pachters beide", dan van wettelijke maatregelen. De onzekerheden bleven bestaan tot 1937, ondanks vele commissies, die zich met het problemen bezig hielden, en een wet van 1924. (5,p7-9)

Toen in 1929 de landbouwprijzen sterk daalden, werden er enige incidentele maatregelen getroffen; allereerst marktregulering, maar in 1932 ook een regeling m.b.t. de pacht. De van voor de crisistijd daterende pachtprizen waren veel te hoog in verhouding tot de bedrijfsuitkomsten geworden. Hoewel tussentijds vaak al een verlaging van de pachtprijs overeengekomen was, was dit toch niet algemeen. Toen een wetsontwerp voor een pachtwet in 1932 door de Eerste Kamer verworpen werd, werd er een crisispachtwet aangenomen, waarin geregeld werd, dat de pachter voor de rechter een gehele of gedeeltelijke ontheffing van een pachttermijn kon aanvragen. (6,p151)

In 1937 kwam eindelijk de pachtwet tot stand. De pachtwet 1937 was nog zuiver privaatrechtelijk; zij had alleen tot doel de belangen van de pachters te beschermen. Veel van deze sociale doeleinden liepen echter parallel met economische doeleinden. Een opzegtermijn van 18 maanden, wijzigingsmogelijkheden van de pachtvoorwaarden bij wijzigende omstandigheden, een dwingenarechtelijke regeling van het remissie- en melioratierecht, dit alles vergroot de zekerheid van de pachter, zodat hij beter gebruik kan maken van de aanwezige mogelijkheden. Een landbouwkundige toetsing van de contracten was echter nog niet mogelijk, zodat tegen de slechte verkavelingsstructuur en het grote aantal economisch te kleine bedrijven, weinig te doen was. (5,p10-13,p2-3)

Vanwege de oorlog werden er in 1941 ad hoc regels opgesteld, die bestonden uit: 1) de prijzen werden vastgesteld op het niveau van 1939

- 2) de pachter mag de bestemming van de grond niet wijzigen dan na toestemming van de rechter, die de bestemmingswijziging op het algemeen belang toetst
- 3) de pacht mag alleen afhangen van de duur van de overeenkomst, niet van de opbrengst e.d.. Lasten door publiekrechtelijke lichamen opgelegd komen ten laste van de pachter (5,p13-18)

Behalve de pacht heeft men in de oorlogsjaren ook het vervreemden van landbouwgronden beperkt d.m.v. het "Besluit op de vervreemding van landbouwgronden"; er werden maximumverkoopprizen vastgesteld.

Het doel hiervan was, zowel de beperking van de inflatie, als bescherming van de gebruikers tegen te hoge grondprijzen. Door deze maatregel zou de grondmarkt echter verstoord worden, zodat er ook een bepaling nodig was, die de gronden verdeelde over de diverse vragers. De pachter kreeg het voorkeursrecht van koop, zodat met deze maatregel meteen de bestaanszekerheid van de pachter vergroot werd. Dit systeem is tot 1958 blijven bestaan. Toen werd de Pachtwet van 1958 van kracht. (6,p92-93)

In de Pachtwet van 1958 wordt de positie van de pachter verder versterkt. De belangrijkste wijziging was, dat na afloop van de pachttermijn van 12 jaar (hoeve) of 6 jaar (los land) de overeenkomst automatisch met 6 jaar verlengd werd; slechts onder zeer stringente voorwaarden is het voor de verpachter mogelijk om beëindiging van de pachtovereenkomst aan te vragen. De pachtprizen worden voortaan bij Algemene Maatregel van Bestuur aan een maximum gebonden; indien dit niet het geval zou zijn, zouden subsidies op prijzen of produktiemiddelen tot uitdrukking komen in een verhoging v.d. pachtprijs in plaats van in een inkomensverbetering van de boer. Tot slot: de pachtovereenkomsten worden voortaan getoetst aan landbouwkundige criteria van de grondkamer.

In 1963 verviel de prijsbeheersing bij overdracht van grond; de grondmarkt werd door de prijsbeheersing te stroef en de regeling werd te vaak ontdoken. Na opheffing van de prijsbeheersing stegen in korte tijd de prijzen van de boerderijen met 50% en die van los land zelfs met 100%. In 1963 werd twee maal zoveel grond verkocht als in vorige jaren. (6,p94)

Behalve door wettelijke regeling van de pacht, zijn de rechten van de eigenaren ook op vele andere manieren beperkt sinds 1838. De onteigening is voor het eerst goed geregeld in 1851 en sindsdien in het kader van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening herhaaldelijk vereenvoudigd. De onteigening heeft echter weinig landbouwkundige betekenis aangezien de bescherming van de eigenaar wat dit betreft altijd goed is geweest in de 19e en 20ste eeuw.

Bij de invoering van moderne landbouwtechnieken werd de verkaveling van de landbouwgrond van steeds groter belang voor de efficiëntie in de landbouw.

In de 19e eeuw was de verkavelingsstructuur zeer slecht. D.m.v. ruilverkaveling (een regeling tot samenvoegen en opnieuw verdelen van onroerende, aan verschillende eigenaren toebehorende goederen) kan men proberen de kavels van één eigenaar bij elkaar te brengen. Door het grote aantal betrokkenen komt een ruilverkaveling echter zelden spontaan tot stand. Hiertoe werd in 1924 de Ruilverkavelingswet van kracht. Daarin werd gesteld, dat men tot ruilverkaveling kon overgaan, indien een "dubbele" meerderheid (d.w.z. meer dan de helft van de eigenaren, die gezamenlijk meer dan de helft van de grond hebben) zich daarvoor verklaarde. Door de lage rentabiliteit in de crisisjaren werd weinig van de regeling gebruik gemaakt. In 1938 werd de ruilverkaveling versoepeld: een enkele meerderheid was voldoende voor een ruilverkaveling en er werden in het kader van werkgelegenheidsprojecten subsidiesverstrekkt voor verplaatsingen van boerderijen, waterlopen, wegen e.d... In vele gevallen werd de ruilverkaveling echter nog steeds belemmerd door de rechten van de pachters. In 1954 werd pachtruil mogelijk, d.w.z. men kon aan een pachter een andere verpachter toewijzen. Ruilverkavelingen werden voor \pm 80% door de overheid bekostigd. (6,p87-90)

8. Conclusies

De geschiedenis van de vormen, waarin de beschikkingsmacht over grond geregeld wordt, wordt in Nederland voornamelijk bepaald door de eigendom en de geldpacht. Het hofstelsel heeft in enkele delen van Nederland bestaan, maar is vanaf de late Middeleeuwen slechts van beperkte betekenis geweest. Deelpacht is nooit van belang geweest.

Vanwege de natuurlijke omstandigheden was de Nederlander aangewezen op veeteelt. Aangezien de veehouder niet zelfvoorzienend is en dus is aangewezen op ruil, en de ligging van Nederland tot ruil uitnodigt, speelde geld al snel een grote rol in Nederland: de meeste boeren produceerden voor de markt, hetgeen een uitzondering was in West-Europa. Aangezien het hofstelsel voornamelijk op zelfvoorziening gebaseerd was, verdween dit al snel of veranderde in een vorm, die meer op pacht leek dan op horigheid.

Zowel de receptie van het Romeinse recht, als de Franse Revolutie hebben slechts beperkte invloed gehad op de juridische vormen van grondgebruik; ze waren hoogstens een argument om veranderingen die toch al gaande waren mee te verdedigen. Fundamenteel lijkende wijzigingen, zoals de aanschaffing van het tienderecht voor de hofadel, had geen betekenis, omdat de meeste tienden voor anderen geheven werden.

Door de grote bevolkingsgroei in de 19e eeuw, werd grond schaars. De eigenaar kreeg daardoor grote invloed op het bestaan van de pachter. Er konden onredelijke verhoudingen groeien, die met name tijdens de crisis aan het begin van de 20ste eeuw grote sociale problemen opleverde. Ondanks vele pogingen om het pachtrecht te regelen, kwam pas in 1937 een pachtwet tot stand, die in 1941 door oorlogsomstandigheden gewijzigd werd. Pachtprijsbeheersing heeft vanaf 1941 bestaan, koopprijsbeheersing tussen 1941 en 1963. De pachtcontracten waren in 1937 al vrij lang; in 1958 werden ze slechts in bijzondere gevallen door de verpachter opzegbaar. Remissierecht, melioratierecht werden geregeld in 1937. In de loop van de 20ste eeuw is de positie van de pachter ontwikkeld van een volledig aan de eigenaar overgeleverde tot een aan zekerheid met de eigenaar overeenkomende positie.

Behalve ten bate van de pachter, is de eigenaar ook ten bate van het algemeen belang in zijn rechten beperkt sinds de tweede helft van de 19e eeuw. Allereerst is de onteigening, die steeds meer mogelijk werd, zowel t.b.v. stadsuitbreiding als wegenbouw, spoorwegaanleg, e.d.. Ook werd in het kader van de structurele ontwikkeling in de landbouw het eigendomsrecht beperkt; ruilverkaveling was in het begin van de 20ste eeuw slechts onder zeer beperkte voorwaarden mogelijk, tegenwoordig is het aan de orde van de dag.

9. Literatuuropgave

1. Bergh, G.C.J.J. van den, "Eigendom", Deventer, 1979
2. Blécourt, A.S. de, "Kort begrip van het oud-vaderlands burgerlijk recht", Groningen, 1950
3. Cerutti, F.F.X., "hoofdstukken uit de Nederlandse Rechtsgeschiedenis" Nijmegen, 1972
4. Fockema Andreae, "Rechtsgeleerd handwoordenboek", Groningen, 1970
5. Haan, P. de, "pachtrecht", Zwolle, 1969
6. Noort, P.C. van den, "Inleiding tot de algemene agrarische economie", Leiden, 1980
7. Pitlo, A., "Zakenrecht", Arnhem, 1977
8. Slicher van Bath, B., "De agrarische geschiedenis van West-Europa 500-1850", Aula 565, Utrecht, 1977
9. Smidt, J.Th. de, "Compendium van de geschiedenis van het Nederlands privaatrecht", Deventer, 1970
10. Vries, J. de, "The dutch rural economy in the Golden Age, 1500-1700", London, 1974
11. Vries, J. de, "On the modernity of the dutch republic", in: "Journal of economic history", deel 33, 1973, p 191-202