

Knopen doorhakken en knopen tellen

Over de afschaffing van handwissel en huurcerter

W.H. van Boom

Radboud Universiteit Nijmegen

willem.vanboom@ru.nl

M.P.F. Smit

Radboud Universiteit Nijmegen

matti.smit@ru.nl

Abstract

In the late 20th-century Netherlands, two peculiar types of Dutch rights in rem dating from medieval times were abolished. These two types of customary rights had different characters and different local origins. What they had in common was that in their final years, they hampered economic progress and became increasingly burdensome in socio-economic respect. This article analyses and compares the social and administrative pathways to abolition from both a legal historical and agenda-building perspective.

Keywords: Rights in rem – Abolition of rights

1. Inleiding¹

In de twintigste eeuw zijn sommige zakelijke rechten die de overgang van het *Ancien Régime* naar uiteindelijk het Koninkrijk der Nederlanden hadden overleefd, alsnog afgeschaft. Deze afschaffing kwam niet uit de lucht vallen. De discussie daarover speelde al ten tijde van de Bataafse Republiek, toen

¹ Willem van Boom is hoogleraar burgerlijk recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Matti Smit was ten tijde van het schrijven van deze bijdrage masterstudent burgerlijk recht aan dezelfde universiteit. Met dank aan het Nationaal Archief, het Regionaal-Historisch Centrum Vecht en Venen te Breukelen, alsmede aan Erik Ketelaar, Willem van Schendel (†) en Meindert Schroor, voor hulp, achtergrondinformatie en gedachtewisseling, aan Corjo Jansen en Sebastiaan Roes voor commentaar op een eerdere versie, en aan de redactie van Pro Memorie voor commentaar en suggesties.

met de Staatsregeling van 1798 de feodale overblijfselen van heerlijkheden en heerlijke rechten werden afgeschaft.² De bestaande gewoonterechtelijke zakelijke rechten die hun grondslag vonden in – wat we nu zouden noemen – privaatrechtelijke rechtsverhoudingen, werden niet door deze afschaffing getroffen. Het Burgerlijk Wetboek (BW) 1838 introduceerde weliswaar een in essentie gesloten stelsel van zakenrechtelijke constructies, maar de bestaande oud-zakelijke rechten van privaatrechtelijke aard werden geëerbiedigd.³ Een van de vragen die daarom in tal van procedures in de negentiende en twintigste eeuw aan de orde kwam, was of een bepaalde zakelijke last van feodale of van privaatrechtelijke origine was, en of deze dus wel of niet door de afschaffing werd geraakt.⁴ Bovendien rees wat betreft een aantal zakelijke rechten die ook na 1838 bleven bestaan, de vraag of ze eigenlijk wel goed verenigbaar waren met de aard van het ‘meest omvattende recht’ van eigendom zoals het BW dat centraal stelde en of ze niet te zeer belemmerend waren voor het economisch verkeer.⁵ Bij die oud-zakelijke rechten rees daarom de vraag of ze niet alsnog moesten worden afgeschaft.

Deze vraag gaf aanleiding tot maatschappelijke, economisch getinte en uiteindelijk ook juridische discussies. Wanneer er grote economische belangen mee gemoeid waren, kregen deze discussies vaak een slepend karakter. In een aantal gevallen kwam het inderdaad alsnog tot afschaffing,

2 Art. 24-25 Staatsregeling 1798 voor het Bataafsche Volk. Soevereine vorst Willem herstelde onder andere vis- en jachtrechten in ere (art. 3 Souverein Besluit van den 26sten maart 1814, nr. 20, houdende provisionele bepalingen wegens de toekomstige uitoefening der voormalige Heerlijke Regten, Stb. 1814, 46), Heerlijke jachtrechten vervielen alsnog in 1923 (zie art. 69 e.v. Jachtwet 1923, Stb. 331). Zie bijv. De Meyere 1928, 22 e.v., Ketelaar 1978, 103-105. Visrechten zijn niet afgeschaft.

3 Zie voor een opsomming van de uiteenlopende zakelijke rechten die in de loop der eeuwen uit gewoonte waren ontstaan De Blécourt/Fischer, 1969, 94-96.

4 De Hoge Raad oordeelde dat het recht van handwissel geen heerlijk recht is, en dus niet is afgeschaft in 1798. Zie HR 1 april 1853, W. 1448 (in afwijking van HR 4 juni 1843, W. 410). Vgl. HR 25 april 1969, ECLI:NL:PHR:1969:AB5926, NJ 1970/3; HR 10 oktober 1975, ECLI:NL:PHR:1975:AD8454, NJ 1976/567. Zie over e.e.a. Hardenberg, 1982a en 1982b; Roes, 2000, 12-17. Bij het recht van huurcerter was er geen discussie over het al-dan-niet heerlijke karakter van het recht, maar wel over de vraag of het recht verbintenisrechtelijk of zakenrechtelijk van aard was. Zie bijv. Heres Diddens, 1893, 125; De Blécourt 1907, 119-131; Cohen 1907 (Cohen was rentmeester van de stadsvenen, zie De Blécourt 1907, III); Schroor 1999, 202. Vgl. Rechtbank Winschoten 10 augustus 1906, W. 8493; Gerechtshof Leeuwarden 27 januari 1908, W. 8651; Gerechtshof Leeuwarden 11 september 1961, NJ 1962/368.

5 Fockema Andreae 1951, 194 noemt ze weliswaar ‘pittoresk en eerwaardig’ maar ook ‘drukkend’. Over de belemmeringen voor het economische verkeer die het rechten van handwissel respectievelijk huurcerter veroorzaakten, zie *Kamerstukken II* 1976/77, 14103, nr. 1-3, 45-46 en *Kamerstukken II* 1981/82, 17344, nr. 3, 3. Over de juridische discussie omtrent de verhouding van het (O)BW tot oud-zakelijke rechten, zie Ketelaar 1978, 133-153, 273-280.

waarbij economische argumenten overigens altijd de doorslag gaven. Neem bijvoorbeeld het *tiendrecht*. Dat was een oud-zakelijke last van kerkelijke oorsprong die op landbouwgrond verspreid over heel Nederland drukte: agrariërs die eigenaar waren van een stuk grond dat was belast met een tiendrecht moesten een deel van hun oogst, doorgaans één tiende en soms in geldelijke vorm, afstaan aan de tiendgerechtigde.⁶ De last was dus een periodieke betalingsverplichting (al dan niet in natura) die voor agrariërs met een belast perceel een concurrentienadeel opleverde ten opzichte van onbelaste gronden. Al rond 1850, toen de rendementen in de Nederlandse landbouw door een snel veranderend internationaal speelveld onder druk kwamen te staan,⁷ ontstond er een actieve lobby om het tiendrecht af te schaffen.⁸ De regering wilde eerst vooral vrijwillige afkoop stimuleren; na meerdere pogingen loodste zij in 1872 een wet door de Staten-Generaal die tiendheffer en tiendplichtige het recht gaf een bindende afkoopprijs te vorderen en tiendplichtige een vordering gaf tot afkoop.⁹ De wettelijke voorwaarden voor vrijwillige afkoop bleken helaas niet aantrekkelijk genoeg en dus leverde de wet niet het gewenste resultaat.¹⁰ Daarom werd uiteindelijk met de Tiendwet 1907 afschaffing afgedwongen. De wet voorzag in een eenmalige schadeloosstelling voor de tiendgerechtigden, waarna de eigenaren van de bezwaarde gronden gedurende dertig jaren jaarlijks een *tiendrente* moesten betalen aan de Staat om die schadeloosstelling te financieren.¹¹

De afschaffing van de twee andere zakelijke rechten die in deze bijdrage centraal staan, het recht van handwissel en het recht van huurcerter, liet langer op zich wachten. Het recht van huurcerter – ook wel bekend als het Groningse stadsmeierrecht – werd in fasen afgeschaft vanaf 1979 tot ongeveer 2001. Het recht van handwissel – ook wel bekend als het recht van de dertiende penning – werd als het ware uitgefaseerd tussen

6 Ketelaar 1978, 11.

7 Over de veranderingen in de landbouw rond die tijd zie bijv. Sneller c.s. 1951, 36 e.v.

8 In 1846 werd het Nederlands Landhuishoudkundig Congres opgericht dat actief ijverde voor afschaffing. Zie voor meer over het Congres en protest tegen het tiendrecht: Ketelaar 1978, 81-91.

9 Wet van 12 april 1872, tot afkoopbaarstelling der tienden, *Stb.* 1872, 25. Zie voor achtergrond van deze ‘afkoopwet’ Ketelaar 1978, 84-88. Al in 1848 en 1865 was afkoop van tiendrechten van de Staat resp. de Kroon mogelijk gemaakt; zie Rommes 2014, 54 e.v.

10 Fockema Andreae 1951, 202. Tussen 1872 en 1900 werden voor een kapitaalswaarde van ongeveer 9,5 miljoen gulden aan tienden afgekocht, terwijl de gekapitaliseerde waarde van de in 1900 geregistreerde tiendverpachtingen zo’n 15,4 miljoen gulden bedroeg. Zie *Rapport Tiendrecht Nederlandsch Landbouw Comité* 1901, 4-5.

11 Art. 2 e.v. Tiendwet 1907. Een zelfde systeem werd gehanteerd in de Jachtwet 1923 bij de afschaffing van de heerlijke jachtrechten. Zie Jachtwet 1923, art. 69 e.v. en daarover Van Vliet 1936, 14.

1984 en 2015. Voor beide rechten geldt dat er al in de negentiende eeuw groeiende ontevredenheid over bestond en dat de afschaffing pas ruim ná de Tweede Wereldoorlog plaatsvond. Deze bijdrage brengt de processen van de afschaffing van de rechten van handwissel en huurcarter vergelijkenderwijs in kaart. We laten zien hoe het afschaffingsproces in beide gevallen verliep, welke factoren daarbij een rol speelden en welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het tijdstip en de wijze van afschaffing.

De opzet van onze bijdrage is als volgt. In paragraaf 2 introduceren we kort de aard en werking van de beide rechten en hun ontstaansgeschiedenis. Vervolgens gaan we in paragraaf 3 uitgebreid in op de manier waarop het recht van handwissel is afgeschaft. Daarbij is aandacht voor de ‘aanloop’ in de negentiende eeuw en eerste helft van twintigste eeuw, en voor de naoorlogse pogingen van bezwaarde percelen om de wetgever te bewegen tot afschaffing. Die pogingen lijken lange tijd geen voet aan de grond te krijgen, totdat begin jaren tachtig de wetgever met een eenvoudig wetje de ‘uitfasering’ van het recht in werking zet. In paragraaf 4 brengen we op vergelijkbare wijze het verloop in beeld van de pogingen om het recht van huurcarter afgeschaft te krijgen. Daarbij kijken we naar de lange aanloop en in het bijzonder naar de complexiteit van de afschaffing als onderdeel van de herinrichting van de oude veenkoloniën. In paragraaf 5 ten slotte brengen we een aantal lijnen samen: we zoeken overeenkomsten en verschillen in de afschaffingsprocessen en we duiden waar mogelijk de verschillende ‘wegen naar het recht’.

2. Achtergronden

2.1 Het recht van handwissel

Het *recht van handwissel*, ook wel het *recht van dertiende penning* genoemd, rustte op landbouwgrond rondom Abcoude, wat nu de gemeente De Ronde Venen is (provincie Utrecht). Het recht had zijn middeleeuwse oorsprong in de ontginning van de veengronden aldaar. Het gaf de rechthebbende (ook wel ‘rechtheffer’) onder meer recht op betaling van een dertiende van de waarde van de grond zodra de eigenaar het stuk grond overdroeg aan een ander. Bij elke overdracht, de *handwissel*, moest er dus worden betaald aan de zakelijk gerechtigde. Het recht van handwissel was gewoonterechtelijk van aard: het was niet in een wet of andere geschreven rechtsbron neergelegd, het was niet geüniformeerd en ontwikkelde zich door eeuwenlange praktijken. De oorsprong van het recht is niet zeker vanwege het ontbreken van geschreven

bronnen,¹² maar vermoedelijk gaat het om uitgifte van moerasgronden aan agrariërs die bereid waren de grond te ontginnen en tot landbouwgrond te bewerken. De uitgever bedong het recht bij uitgifte van de grond.¹³ Duidelijk is dat het recht sinds de vroegste geschreven bronnen in handen was van de plaatselijke ambachtsheer.¹⁴ In de middeleeuwen stonden tegenover de rechten van de ambachtsheer in de regel ook verplichtingen. Zo kon van hem verwacht worden bij te dragen aan infrastructurele projecten en de veiligheid van de bevolking. Die tegenprestaties waren eigenlijk al in de zeventiende eeuw in onbruik geraakt,¹⁵ terwijl het recht van de dertiende penning nog bleef voortbestaan. Bij elke handwissel moest er dus worden afgerekend terwijl er effectief niks meer tegenover stond. Deze situatie leidde begrijpelijkerwijs tot gemor. En naarmate de grondwaarde steeg en het aantal handwissels toenam, werd het gemor luider.

Aan het begin van de negentiende eeuw waren de rechten van handwissel in verschillende handen gekomen. De Staten van Utrecht hadden hun rechten namelijk geveild (1714-1715) en de goederen van heerlijkheid Abcoude-Proosdij gingen over op de Staat (1811).¹⁶ Zodoende raakten de rechten in handen van verschillende groepen van rechthebbenden, met verschillende belangen.¹⁷ De Staat was een van die groepen; zij hield de exploitatie van het recht in eigen handen (Dienst der Domeinen, het latere Rijksvastgoedbedrijf), een andere groep gaf de exploitatie bijvoorbeeld in handen van een gespecialiseerde advocaat.¹⁸

12 In de literatuur wordt enerzijds betoogd dat de oorspronkelijke uitgevers de heren van Abcoude waren, en dat de uitgave voortkwam uit grootgrondbezit, en anderzijds dat de oorsprong ligt bij de kerkelijke rechthebbenden proost en kapittel van Sint Pieter. Dat maakt verschil omdat de eerste op een privaatrechtelijke oorsprong duidt en de tweede op een heerlijkheidsrecht. Zoals vermeld in noot 1, waren de (publieke) heerlijkheden afgeschaft in 1798. Zie over e.e.a. Ketelaar 1978, 209-214; Van Iterson 1936. Daarnaast bestaat er een levendige discussie in de literatuur over de oorsprong van het zakelijk recht; zo is geschreven over de mogelijk Normandische oorsprong van de heffing. Zie o.a. Schoemaker 1985, 80, Doeleman 1981; Hardenberg 1970, 37-39.

13 Ketelaar 1978, 209-210. Ook elders kwamen in sociaaleconomische zin vergelijkbare constructies voor; zie bijv. (met verdere verwijzingen) J. Borgo, 'De gemeeynt van Erp tussen 1300 en 1832', *Noordbrabants historisch jaarboek* 2023, 9-10.

14 Ketelaar 1978, 209; Roes 2000, 20-21. Van Iterson 1939, 2 verwijst naar twee oorkonden uit 1308.

15 Van Iterson 1939, 17.

16 Ketelaar 1978, 207-208.

17 Schoemaker 1985, 81-82. De groepen waren: de Staat (Abcoude, Vinkeveen), de rechtsopvolgers van twaalf rechthebbenden ('groep Alleman'; Abcoude-Baambrugge) en de ruim veertig deelgenoten in voorheen Ambachtsheerlijkheid Demmerik en Vinkeveen ('groep Star Busmann').

18 Laatstelijk mr. F.M. Vermeulen, advocaat bij Derks Star Busmann. Van zijn hand Vermeulen 2003.

Een complicerende factor in de geschiedenis van de dertiende penning is dat de inhoud ervan, gewoonterechtelijk als het recht was, nogal kon verschillen. Bij gebreke van een uniforme heffingsgrondslag, waren er verschillende varianten in omloop, die niet alleen door de tijd maar ook van heffer tot heffer konden verschillen. Zo werd soms één derde van de getaxeerde grondwaarde als uitgangspunt genomen, dan weer de gehele grondwaarde, een fictieve waarde of de waarde voor grondbelasting.¹⁹ Ook de handhaving van het recht verschilde. Soms werd alleen op spontane aangifte van de grondkoper geheven.²⁰

Hoewel het recht dus al langere tijd omstreden was, kwam er pas rond 1980 een duidelijke bestuurlijke beweging richting wettelijke afschaffing. Verschillende bezwaarden sloegen de handen ineen. Zij zochten naar verschillende manieren om collectief de ‘weg van het recht’ te beïnvloeden. De pers, de politiek en de rechter werden in stelling gebracht. In 1984 werd dan eindelijk een wet ingevoerd die het recht met een termijn van dertig jaar afschafte.²¹ Die wet hakte weliswaar een knoop door en zette een proces van onteigening *in slow motion* in werking, maar bij de manier waarop dat gebeurde kunnen wel vragen worden gesteld. Tegelijk moesten bezwaarden en rechthebbenden hun knopen tellen. Bezwaarden sloegen de handen ineen om een collectieve vuist te vormen tegen de rechthebbenden. In dat verband werden er proefprocedures gevoerd om duidelijkheid te krijgen over de reikwijdte van het recht van handwissel. Zo was er behoefte aan duidelijkheid over de grondslag voor de waardebepaling en de houdbaarheid van de ontwijkingsconstructie van de uitgestelde overdracht. Daarover moest de Hoge Raad de knoop doorhakken.

2.2 Het recht van huurcerter

Het recht van huurcerter, ook wel het Groningse stadsmeierrecht genoemd, was een variant op het recht van beklemming.²² Het recht kwam op in de zeventiende eeuw en was dus betrekkelijk ‘jong’, zeker in vergelijking met

19 Van Es 1994, 17-20.

20 Van Es 1994, 17 suggereert dat in Kamerik sinds 1903 louter werd geheven in het geval dat de grondkoper spontaan melding deed van zijn aankoop. Het gevolg van gebrekkige handhaving kon overigens zijn dat het recht tenietging; zie HR 20 juli 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2394, *NJ* 1999/302.

21 Wet van 3 oktober 1984, houdende regelen omtrent de opheffing van het recht van de Dertiende Penning, *Stb.* 1984/443 (i.w.tr. 1 januari 1985).

22 Het recht van beklemming is een tot op de dag van vandaag bestaand gewoonterechtelijk zakelijk recht waarmee men eigenaar wordt van bebouwingen en beplantingen maar niet van de grond waarop deze staan, en men voorts het gehele genot van de grond geniet. Dit oude zakelijke recht kent men ook vrijwel alleen in de provincie Groningen. Zie over het bekleemrecht bijv.

het recht van handwissel rond Abcoude. In tegenwoordige terminologie kan men de huurcerter het beste zien als een voor overdracht en vererving vatbaar gebruiksrecht voor onbepaalde tijd dat op de bloot eigendom van de rechthebbende rustte.²³ Het recht kwam ten laste van één bepaalde grondeigenaar, de stad Groningen. Deze was namelijk eigenaar van stukken grond in Zuidoost-Groningen die oorspronkelijk aan kolonisten werden uitgegeven met het oog op vererving en ontginning.²⁴ De oorspronkelijke uitgifte van de gronden in de Groningse veenkoloniën had naar hedendaagse begrippen veel weg van huur: de stadsmeier had het genot tegen betaling een jaarlijkse geldsom aan de stad. Dit recht heeft zich echter ontwikkeld tot wat we een eeuwigdurend huurrecht met goederenrechtelijke trekken zouden noemen of een recht van erfpacht; de stadsmeier werd in moderne termen misschien niet juridisch eigenaar maar wel economisch eigenaar. Wanneer een stuk grond was uitgeveend, ontving de stad een vierde of een zesde van de turf als huur, waarna op de stadsmeier de verplichting rustte om zijn land te ontginnen. Na een aantal huurvrije jaren moest dan vervolgens een jaarlijkse huur worden betaald voor het ontgonnen land. Overigens werden ook kleine stukjes land voor bewoning uitgegeven. De huurprijs was veelal niet of nauwelijks geïndexeerd; zo was de lage huurprijs van twee gulden tot een rijksdaalder in het geval van Sappemeer niet meer gewijzigd sinds 1657 en in het geval van Pekela niet meer sinds 1732. Het ging dus uiteindelijk tegen het einde van het bestaan van het stadsmeierrecht om verwaarloosbare huursommen. De overgangsgelden (ook wel *recognitiegelden*) waren inmiddels de voornaamste inkomsten uit het stadsmeierrecht.²⁵ Dit waren geldbedragen die uit hoofde van de rechtsverhouding verschuldigd werden bij overdracht van het gebruiksrecht aan opvolgende meiers. Het overgangsgeld dat door de nieuwe stadsmeier moest worden betaald aan de Stad bestond uit een twintigste of dertigste penning over de waarde van de grond en de opstallen.²⁶ Die penningen stegen uit de aard der zaak mee met de stijgende grondwaarde en zodoende

Dozy 1988, 123 e.v., en over de verhouding tussen het recht van huurcerter en het beklemrecht De Blécourt 1907, 142 e.v.; De Blécourt 1920, 85 e.v., 244 e.v.; De Blécourt/Fischer 1969, 189 e.v.

23 Zie voor een omschrijving van het recht o.a. *Kamerstukken II* 1976/77, 14 103, no 1-3, 42-44; Schroor 1999, 83-85; De Blécourt 1907, 112-153, en voor een beschrijving van de ontwikkeling (van het recht van beklemming) naar onopzegbaarheid en verzakelijking De Blécourt/Fischer 1969, 190-191. Vgl. voor een beschrijving van de historische 'verzakelijking' van huurovereenkomsten in het algemeen De Blécourt/Fischer 1969, 174 e.v.

24 Schroor 1999, 27-30.

25 Schroor 1999, 26-27.

26 Schroor 1999, 84-85.

werden de overgangsgelden belangrijker dan de huursommen.²⁷ Naarmate de tijd verstreek, verwaterde uiteraard het verband tussen de uitgifte aan de oorspronkelijke kolonisten en de eeuwigdurende betalingsverplichtingen.

3. De weg naar afschaffing van het recht van handwissel

3.1 Aanloop

Al in 1851 ging op initiatief van twaalf rechthebbenden een aantal grondeigenaren in de regio Abcoude-Baambrugge over tot de afkoop van het recht van handwissel. Hierdoor werd grofweg de helft van alle bezwaarde percelen ‘bevrijd’ van het recht van handwissel.²⁸ Ruim een eeuw later, vanaf eind jaren vijftig, deed de Staat als zakelijk gerechtigde regelmatig het aanbod aan eigenaren van bezwaarde percelen om tot vrijwillige afkoop over te gaan. Bij de aanslag stuurde de staat een bericht met die strekking toe aan de aangeslagene.²⁹ Er was weinig animo onder de bezwaarde eigenaren.³⁰ Hier zullen vermoedelijk ook psychologische factoren een rol hebben gespeeld: het aanbod begunstigt niet direct de geadresseerde die nu al de afkoopsom zal moeten opbrengen, maar heeft uiteindelijk hooguit een onzekere invloed op een eventuele verkoopwaarde in de toekomst.

De roep om gedwongen afschaffing werd vooral ná de Tweede Wereldoorlog luid, maar ook daarvoor waren er al stemmen opgegaan voor afschaffing. In 1936 werd bijvoorbeeld afschaffing bepleit door Van Vliet, werkzaam als adjudant-directeur bij een hypotheekbank.³¹ De heffing van de dertiende penning zou in de regio, aldus Van Vliet, reeds veel kwaad bloed bij de betrokkenen hebben gezet.³² Bovendien zou de heffing niet meer passen gezien de verhoging van de overdrachtsbelasting. Als men al aan de overheid moet betalen ter gelegenheid van elke overdracht, ligt het dan voor de hand dat er ook private heffing mag plaatsvinden, was kort gezegd de vraag. In zijn pleidooi suggereerde Van Vliet om een afschaffingsregeling te

²⁷ Over andere verplichtingen, zoals de bouwverplichting, Schroor 1999, 84.

²⁸ Schoenmaker 1981a, 85.

²⁹ *Kamerstukken II* 1981/82, 17 344, nr. 5. In 1981 gold deze mogelijkheid in elk geval nog steeds en er is geen aanwijzing dat deze ooit is komen te vervallen; Schoenmaker 1981b, 254.

³⁰ Schoenmaker 1985, 82.

³¹ Van Vliet 1936, 13-14. Van Vliet was zeker niet de enige die het recht van handwissel achterhaald achtte. Na hem zouden ook bijvoorbeeld Van Iterson, Schoenmaker en Hardenberg zich in die zin uitlaten.

³² Van Vliet 1936, 14.



Portret van mevrouw E.A. Haars, Kamerlid voor de Christelijk-Historische Unie, van 1977 tot 1981 staatssecretaris van Justitie. Den Haag, Nationaal Archief.

baseren op dezelfde grondslag als de regelingen in de Tiendwet en de Jachtwet.³³ De rechtshistoricus Van Iterson (1897-1973) hield zich in die tijd ook met de kwestie bezig. Hij bepleitte in 1939 een wettelijke regeling van afkoop. Naar eigen zeggen had Van Iterson vervolgens in 1941 een overleg met een vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitie, dat wel oren had naar afschaffing.³⁴ Dit overleg leidde in elk geval niet tot daden, vermoedelijk ook omdat het land inmiddels wel grotere zorgen had.

Na 1945 kwam het vraagstuk weer op tafel. Door de naoorlogse bevolkingsgroei veranderde de bestemming van veel landbouwgrond in grond voor woningbouw en bedrijvigheid,³⁵ met onder meer tot gevolg een toename van de

overdrachtsfrequentie van de grond. De urgentie die werd gevoeld in de dorpsgemeenschappen die het betrof, vertaalde zich in activering van lokale bestuurders. In 1953 liet Breen, de toenmalige burgemeester van Kamerik tegenover Van Iterson blijken dat de heffing van de dertiende penning als onrecht werd ervaren in de gemeenschap, omdat er al eeuwen geen enkele tegenprestatie tegenover stond.³⁶ Van Iterson vroeg vervolgens belet bij het Ministerie van Justitie om verandering in gang te zetten. Die besprekingen leidden tot een wetsontwerp van Van Iterson. Dat ontwerp voorzag in wettelijke afkoopregeling.³⁷ Het voorstel belandde in een lade, kennelijk omdat het ministerie geen been zag in deze afschaffingsroute.³⁸ Enige tijd later klom Van Walbeek, ambtenaar bij het Hoogheemraadschap Amstelland en bestuurslid van verschillende waterschappen, op de barricades. Aanleiding

³³ Van Vliet 1936, 13-14.

³⁴ Van Iterson 1971, 464.

³⁵ Van Iterson 1971, 465; Schoenmaker 1985, 82.

³⁶ Van Es 1994, 18-19.

³⁷ Van Iterson 1971, 464-465.

³⁸ Van Iterson 1971, 464-465.

was ongetwijfeld zijn aankoop van een woonhuis te Baambrugge in 1957.³⁹ Hij richtte een *Comité Actie tegen de Dertiende Penning* op en deed vervolgens in 1960 een verzoek aan het ministerie tot wettelijk ingrijpen. Ook dit verzoek werd genegeerd, hoewel ambtenaren kennelijk wel iets voelden voor een regeling vergelijkbaar met die welke de Commissie Schenk voorstelde bij de stadsmeierrechten (daarover hierna meer).⁴⁰ Het *Comité Actie tegen de Dertiende Penning* stelde ook een aantal proefprocedures in werking, waarbij onder meer werd beargumenteerd dat de dertiende penning eigenlijk een heerlijk recht was dat met de Staatsregeling 1798 was komen te vervallen.⁴¹ Als de Hoge Raad in april 1969 oordeelt dat het recht van handwissel nog steeds bestaat,⁴² volgen Kamervragen van het CHU-Kamerlid Haars.⁴³ Zij was als advocate woonachtig en werkzaam te Breukelen en ze was opgeklommen van Statenlid te Utrecht tot Kamerlid voor de CHU. Het zal geen toeval zijn geweest dat zij de kwestie van de afschaffing in het parlement aan de orde stelde en aandrong op onderzoek.⁴⁴ Ook het eerdergenoemde Comité drong (mei 1969) op wetgevend ingrijpen aan bij het ministerie en stuurde een compleet concept-wetsvoorstel mee. De ondersteunende brieven van de verschillende gemeenteraden ten spijt werd het verzoek lauw ontvangen door het ministerie,⁴⁵ maar al deze politieke en publicitaire druk leidde uiteindelijk wél tot de instelling van een commissie onder voorzitterschap van de Leidse hoogleraar burgerlijk recht, Bloembergen.⁴⁶

3.2 Commissie Bloembergen en wat volgde

In 1970 werd de Commissie Bloembergen ingesteld door de minister van Justitie.⁴⁷ Het CHU-kamerlid Haars, die eerder in de Kamer voor onderzoek naar afschaffing had gepleit, maakte deel uit van de commissie.⁴⁸ De com-

39 Van Walbeek 1993, 181.

40 De betreffende ambtenaren waren mr. A.A.M. (Dries) van Agt (1931) en mr. R. Franken. Van Agt was later minister van Justitie (1971-1973, 1973-1977) die de Commissie Bloembergen instelde. Franken was als ambtenaar ook lid van zowel de Commissie Schenk én de Commissie Bloembergen.

41 Zie de mijmeringen Van der Linden 1993, 83-90. Het argument waarde al langer rond in de literatuur; zie het overzicht bij Roes 2000, 3 e.v. en 19-20. Het vraagstuk werd in de negentiende en twintigste eeuw ook geregeld voorgelegd aan de rechter; zie Roes 2000, 12 e.v.

42 HR 25 april 1969, NJ 1970/3.

43 Roes 2000, 30.

44 *Handelingen II* 1968/69, Aanhangsel nummer 767.

45 Roes 2000, 30; Van Es 1994, 20.

46 A.R. Bloembergen (1927-2016) was van 1965 tot 1979 hoogleraar burgerlijk recht te Leiden.

47 *Stcrt.* 12 mei 1970, nr. 88.

48 Schoenmaker 1981a, 248-249. De commissie bestond verder uit mr. N.V. de Grooth, R. Franken en twee secretarissen.

missie bracht in 1972 een interim-rapport uit. Dit rapport is kernachtig en oplossingsgericht, maar was ook bedoeld als tussenstand. Zo wilde de commissie nog met deskundigen spreken om de exacte cijfers en berekeningen te toetsen. Zo ver is het echter nooit gekomen; het interim-rapport is nooit gepubliceerd, en evenmin opgevolgd door het door de commissie beloofde vervolgrapport.⁴⁹

Allereerst inventariseert de commissie de verschillende knelpunten. Zo wordt overwogen dat er rechtsonzekerheid heerst over zowel het voortbestaan van het recht als over de vraag of het recht op een bepaald goed rust. Ook noemt de commissie dat door wijziging van de bestemming van de gronden van landbouw- naar woningbouwgrond, niet alleen de waarde van de grond maar ook de frequentie van overdracht toenam, hetgeen de rechthebbers bevoordeelt. Deze waardeverhoging werd voorts mede met lokale gemeenschapsgelden verwezenlijkt, in de vorm van het bouwrijp maken van de grond, terwijl deze gemeenschap niet deelde in de opbrengsten.⁵⁰

De Commissie loopt een aantal beleidsalternatieven langs en weegt de voor- en nadelen. Zo wordt besproken om bij wet het recht van handwissel af te schaffen door middel van een horizonbepaling van bijvoorbeeld dertig jaar gecombineerd met een verhoogd percentage aan 'penning'. Volgens de commissie zouden de periode van afschaffing en het verhoogde percentage aan de hand van een rentevoet moeten worden vastgesteld. De commissie geeft aan dat nog met een expert daarover moet worden gesproken om concrete getallen te kunnen noemen, maar geeft tegelijk aan dat te verwachten valt dat bij de huidige rentevoet een uitsterfperiode van dertig jaar en verhoging van de heffing van 7,7 naar 10 procent voor de hand liggen. De commissie verwacht dat alle groepen rechtheffers gemiddeld de juiste schadeloosstelling zullen ontvangen, maar onderbouwt die verwachting niet uitgebreid. De redenering is kort gezegd dat alle rechtheffers aanspraken hebben met betrekking tot voldoende bezwaarde percelen zodat te verwachten valt dat gemiddeld genomen elke rechtheffer ongeveer evenveel kans heeft op heffing bij overdracht.

De inschatting van de commissie is als het ware op de achterkant van een bierviltje gezet. Heel scherp inschatten wat het voorstel concreet zou betekenen, kon ook helemaal niet omdat men dan moet kunnen inschatten hoe vaak de gronden in de toekomst gemiddeld zullen worden overgedragen en dat kan alleen maar met enige zekerheid gebeuren onder de aanname

49 Ketelaar 1978, 125; Schoenmaker 1981b, 249-250.

50 Een dergelijk bezwaar uitten eigenaren ook bij de twintigste penning, zie Van der Plas 2006, 39-40.

van een gelijkblijvende economische functie van de grond en onder de aanname van afwezigheid van gedragsaanpassing zoals het bedenken van uitgestelde overdrachtconstructies, die – zoals later bleek – het recht van handwissel konden frustreren.

De commissie somt de voor- en nadelen op van haar voorstel.⁵¹ Het voordeel is dat de overheid geen bemoeienis heeft met de afschaffing en er geen geld aan kwijt zal zijn. Het nadeel is dat de afschaffing lang duurt en het dus psychologisch onaantrekkelijk kan zijn om er zo lang over te doen. Ook is het de vraag of de waardedrukkende werking van de lange periode niet te nadelig uitpakt. Daarover merkt de commissie enerzijds zuinigjes op: ‘over de orde van grootte van de waardedaling valt niet veel te zeggen’, maar anderzijds verwacht de commissie op grond van een aantal aannames 1 procent waardedaling.⁵² De commissie ‘aarzelt enigszins of een wettelijke regeling een dergelijke last op de eigenaren mag leggen’. ‘Denkbaar en in wezen ook rechtvaardig’ zou het zijn als de overheid die waardedaling zou compenseren, maar dat is budgettair en administratief bezwaarlijk, aldus de commissie. Zij voelt goed aan hoezeer de rijksoverheid het probleemeigenaarschap wil ontlopen.

Ook bestonden bij de commissie twijfels over het antwoord op de vraag of via een wettelijke regeling een dergelijke tot waardedaling leidende last op de eigenaren gelegd mocht worden. Aan de kant van de rechthebbende had het zakelijke recht namelijk een waarde gelijk aan alle toekomstig te verwachten inkomsten, terwijl het financiële belang bij afschaffing aan de eigenaarskant kleiner was: deze hoefde slechts één keer te betalen en de waardedruk die het vooruitzicht van een betaling door een toekomstige koper opleverde was ten hoogste een fractie van betaling van dát bedrag. Bovendien hing het, aldus de commissie, van de marktomstandigheden af of en in hoeverre dat vooruitzicht tot waardedrukking zou leiden. De commissie legde hier het dilemma bloot: hoewel afschaffing in algemene zin welvaartverhogend is, zullen particuliere bezwaarden het directe nut van vrijwillige afkoop niet snel inzien omdat deze zich niet onmiddellijk vertaalt in evenredige waardeverhoging van het perceel voor déze eigenaar. Uiteraard is het recht aan de actieve zijde gelijk aan de gekapitaliseerde waarde van alle in de toekomst te verwachten heffingen maar aan de eigenaarskant kan men niet zeggen dat alle verwachte heffingen in de prijsdrukking tot uiting komen (elke opvolgende eigenaar moet namelijk maar één keer betalen). Daarom was de situatie volgens de commissie onvergelijkbaar met die van

51 Rapport Commissie Bloembergen, 14 e.v.

52 Rapport Commissie Bloembergen, 15.



Luchtfoto van Abcoude, met op de voorgrond Fort Abcoude en op de achtergrond het Abcoudermeer, circa 1975. De foto laat goed zien wat de aanleiding voor de 'volksopstand' was: nieuwbouwwoningen!

bijvoorbeeld het tiendrecht: bij die rechten werd de gekapitaliseerde waarde van de last geheel verdisconteerd in de koopprijs.

In het afsluitende gedeelte van haar rapport wierp de commissie nog de vraag op of afschaffing überhaupt wenselijk is. Ook vroeg ze zich nog af of een andere methode, die al eerder was gebruikt bij de jacht- en tiendrechten, en die ook werd voorgesteld door de Commissie Schenk – daarover hierna in paragraaf 4 – gebruikt zou kunnen worden. Die methode zou echter een aanzienlijk grotere rol voor de overheid betekenen in het afschaffingsproces, en de commissie maakte er weinig woorden aan vuil. Ze hield vast aan een simpele 'uitfasering' via een tijdelijke verhoging van de te betalen som bij handwissel, waarmee de rechthebbenden in de ogen van de commissie adequaat gecompenseerd zouden worden.

3.3 De afschaffingswet 1984

Het rapport van de Commissie Bloembergen lag tussen 1972 en 1981 in een departementale lade te verstoffen. Het dossier had kennelijk geen prioriteit. Wel had het ministerie de rechtheffers inzage gegeven in het stuk, maar

verder was er geen ruchtbaarheid aan gegeven. Het is niet onaannemelijk dat de wetgever in elk geval de uitkomst van een proefprocedure wilde afwachten; het wetgevend werk werd in elk geval pas opgepakt nadat de Hoge Raad in 1975 had bevestigd dat het recht van handwissel de Bataafse Staatsregeling en wat daarop volgde, had overleefd. Vanaf 1981 werd het vuurtje weer opgestookt. In de juridische vakliteratuur en branchetijdschriften werd de noodzaak van afschaffing overwegend onderschreven. Die literatuur verscheen met name rond het jaar 1982, toen het wetsvoorstel voor de Afschaffingswet werd ingediend. Veel van de argumenten die in de literatuur werden gebruikt, keerden terug in de Memorie van Toelichting bij de Afschaffingswet: er zou kort gezegd sprake zijn van een onbillijke middeleeuwse belasting zonder praktisch nut, omgeven door rechtsonzekerheid.⁵³ Die laatste klacht lijkt terecht. De aard en omvang van een gewoonterechtelijke zakelijke last is nu eenmaal niet eenvoudig te bepalen. Zo is bij het recht van handwissel tot op het eind onduidelijk geweest of het recht van naasting nog onderdeel uitmaakte van het recht.⁵⁴ Bovendien waren er geen duidelijke regels rondom waardebepaling en incasso, die als gezegd dus varieerden. De informatieverstrekking aan rechthebbenden was minimaal. De aanslag viel gewoon op de mat van de koper, en daarmee moest hij het doen.⁵⁵ Wilde men de eigen rechtspositie bepalen, dan was al snel de hulp van een gespecialiseerde advocaat nodig. Dat er veel onduidelijk was en er weinig communicatief werd opgetreden, kan vermoedelijk deels worden geduid door het feit dat de rechthebbenden lang niet allemaal overheidsinstanties waren die door een democratisch gelegitimeerd toezicht of laagdrempelige bestuursrechtelijke procedures tot verduidelijking en betere communicatie werden gedwongen.

Wat de wijze van afschaffing betreft, werden overigens verschillende varianten bepleit. Zo werd wel geopperd om de methode te volgen die was gebruikt bij de afschaffing van de jacht- en tiendrechten (en die, zoals we hierna in paragraaf 4 zullen zien, ook was voorgesteld door de Commissie Schenk voor de Groningse stadsmeierrechten): de tussenkomst van de

53 Hardenberg 1982b, 538. Schoenmaker 1982, 495; *Kamerstukken II* 1981/82, 17344, nr. 3, 1-4. Let wel: mr. L. Hardenberg was destijds advocaat te Amsterdam en trad meermaals op voor de bezwaarde percelen. Mr. H. Schoenmaker was van 1966 tot 1989 notaris te Abcoude. Zie de mijmeringen van zijn hand: Schoenmaker 1993.

54 Schoenmaker 1981a, 90. Art. 1 lid 3 Wet van 3 oktober 1984, houdende regelen omtrent de opheffing van het recht van de Dertiende Penning, *Stb.* 1984, 443 (inwerkingtreding 1 januari 1985), hakt de knoop door: naastingsrechten – voor zover ze nog bestonden – zijn per inwerkingtredingsdatum afgeschaft.

55 Schoenmaker 1981a, 90-91.

Staat die een schadeloosstelling zou betalen welke vervolgens deels en in termijnen zou worden opgebracht door de bezwaarde percelen.⁵⁶ Ook werd voorgesteld dat de Staat als rechthebbende 'gewoon' afstand van recht zou moeten doen, zonder enige schadeloosstelling. Het zou immers vreemd zijn om de Staat te compenseren voor een omstreden en achterhaald financieringsinstrument, en bovendien zou de Staat via onroerendezaakbelasting voldoende worden gecompenseerd.⁵⁷ Nog verder strekte het betoog dat afschaffing zonder enige schadeloosstelling aan de orde was, omdat alle geheven bedragen van na de Franse tijd onrechtmatig waren.⁵⁸ Aan de andere kant van het debat was het standpunt te vinden dat niet afschaffing maar vooral verduidelijking van rechtsposities moest plaatsvinden door verplichte inschrijving van oude zakelijke rechten, een wettelijke regeling betreffende waardebepaling en de introductie van de mogelijkheid tot afkoop.⁵⁹

In juli 1981 werd uiteindelijk een bescheiden voorstel voor een bescheiden wetje ingediend. De wetgever meende dat het recht van handwissel niet meer in de tijd past, dat het zijn oorspronkelijke functie had verloren, dat het in strijd kwam met de rechtseenheid en in de weg stond aan economische groei.⁶⁰ De kern van het wetsvoorstel was daarom een langzame afschaffing: het recht zou nog twintig jaar voortbestaan en bij elke handwissel in die periode zou voortaan een tiende penning verschuldigd zijn. Er werd dus gekozen voor een ophoging van 1/13 naar 1/10 zodat de rechtheffers als het ware vanzelf gecompenseerd zouden worden, namelijk elke keer dat er een handwissel zou plaatsvinden. Een compensatie van overheidswege werd niet overwogen omdat de 'toestand van 's lands kas' zou dit niet toelaten.⁶¹ Dit laatste argument moet met een korrel zout worden genomen, omdat de bedragen waarschijnlijk overzichtelijk zouden zijn geweest.⁶² Het was niet een geval van 'kan niet' maar een geval van

56 Daarover bijv. Van Iterson 1971, 464-465; Schoenmaker 1981b, 251. Afschaffing ineens zou naar schatting een totaal afkoopbedrag van in totaal 3 à 5 miljoen gulden hebben gekost (in actuele koopkrachttermen ongeveer € 4 miljoen); zie Roes 2000, 39 en *Kamerstukken II* 1982-83, 17344, nr. 7, 3.

57 Schoenmaker 1981b, 253.

58 Hardenberg 1982b, 538.

59 Ketelaar 1982, 493-494. Ketelaar vond overigens dat het wel meeviel met de rechtsonzekerheid en willekeur; daartegen Schoenmaker 1982b, 495.

60 *Kamerstukken II* 1981/82, 17 344, nr. 3, 4. Zie in reactie Ketelaar 1982, 493, die het normaal vindt dat goederen bezwaard met beperkte zakelijke rechten een andere waarde hebben dan onbelaste percelen.

61 *Kamerstukken II* 1982/83, 17 344, nr. 7, 3.

62 Roes 2000, 39.

‘wil niet’. Waarschijnlijk werd het politiek niet opportuun geacht om geld te geven aan mensen die het strikt genomen niet nodig hadden. Dat enkele jaren daarvoor flink de portemonnee was getrokken om de stad Groningen te compenseren voor de afschaffing van het stadsmeierrecht, zoals we hierna zullen zien, werd voor het gemak vergeten.

De reacties op het wetsvoorstel waren gemengd. De vertegenwoordigers van de bezwaarde percelen waren in bepaalde opzichten al blij dát er een wetsvoorstel was ingediend. Zij telden hun knopen. Schoenmaker, sinds lange tijd betrokken bij de strijd tegen de dertiende penning, vond, nu er na vele jaren van klachten een wetsvoorstel was, het niet wijs nog voor een ander systeem te pleiten.⁶³ Hardenberg was strijdbaarder: hij pleitte voor onmiddellijke afschaffing zonder schadeloosstelling.⁶⁴ Ketelaar, die juist helemaal geen voorstander was van afschaffing, zag allerlei beren op de weg wat de afwikkeling en schadeloosstelling betrof. Zo zou de afschaffingsperiode in zijn optiek kunnen leiden tot ontwijkingspogingen, weigeringen te betalen en langslappende procedures.

Die ontwijkingspogingen kwamen er trouwens inderdaad. Weliswaar is er geen bewijs van verminderde vraag of uitstel van aankopen, maar notarissen ontwikkelden wel een constructie waarbij na aankoop de juridische overdracht werd uitgesteld tot ná de vervaldatum.⁶⁵ De Hoge Raad gaf in 2015 zijn zegen aan de constructie.⁶⁶ Over strategisch uitstel liet de minister zich als volgt uit. De kans daarop achtte de minister klein; bovendien zou het risico vooral in de laatste jaren voor afschaffing spelen. Daar stond volgens de minister tegenover dat ook juist tegen het einde van deze afschaffingsperiode de nadelige invloed van de dertiende penning gecompenseerd zou worden door de positieve prijsverwachtingen als gevolg van een stijging van de vraag naar het onroerend goed op speculatieve basis. Daarmee werd dus gedoeld op investeringen met het oog op het vervallen van het recht.⁶⁷ Deze redenering was op zichzelf al tamelijk speculatief, en was gezien de ontwikkeling van de grondwaarde tussen 1985 en 2015 door algehele grondprijsstijging bovendien niet toetsbaar.

63 Schoenmaker 1981b, 252.

64 Hardenberg 1982b, 538. Vermelding verdient dat mr. L. Hardenberg de advocaat was die namens bezwaarde percelen de twee procedures voerde tegen de rechtheffers ‘groep Star Busmann’. Deze procedures eindigden met arresten van de Hoge Raad uit 1969 en 1975.

65 Van Es 1994, 24 beschrijft hoe door Stichting Kamerik Teylingen in de jaren negentig een erfpachtconstructie is verzonnen om de dertiende penning te omzeilen.

66 HR 20 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:95, *NJ* 2016/09.

67 *Kamerstukken* 1982-83, 17 344, nr. 5, 4.



Kaart van de provincie Groningen en een deel van Drenthe, waarop het veenkoloniale gebied (ten zuidoosten van de stad Groningen) duidelijk te herkennen is. De kaart werd in 1937 gemaakt door de Topografische Dienst. Groningen, beeldbank Groninger Archieven.

Een aantal procedures kwam er inderdaad ook, onder andere over waarderingsvragen.⁶⁸ De wetgever vond het blijkbaar de moeite niet waard om in het wetje ook regels te introduceren rondom waardebepaling en

68 Zie o.a. de inbreng van Van Walbeek in zijn brief aan het Ministerie van Justitie d.d. 7 april 1986 en in zijn brief d.d. 3 januari 1989 aan L. Hardenberg (regionaal-historisch centrum Vecht en Venen, archiefnr. 1107: Stichting Dertiende Penning Abcoude, Baambrugge en Vinkeveen, archiefstuk 28: Documentatiemateriaal betreffende het recht van de dertiende penning) met veel voorbeelden van onduidelijkheden en schijnbaar willekeurig heffingsgedrag.

geschilbeslechting.⁶⁹ Achteraf gezien is dat eigenlijk wel begrijpelijk want het aantal procedures viel mee en ze hadden weinig ontwrichtende werking. Er is kort gezegd geen bloed gevloeid.

Bij de parlementaire behandeling van het wetje hield de minister koers, ook al werd door bijvoorbeeld de VVD-fractie openlijk getwijfeld aan de wenselijkheid van afschaffing.⁷⁰ De minister kreeg ook nog de klacht dat er geen overleg was geweest met de eigenaren van de bezwaarde percelen.⁷¹ Die klacht werd eenvoudig gepareerd met de mededeling dat er weinig te overleggen viel omdat er geen alternatief bestond voor de voorgestelde regeling.⁷² De rechtheffers bleken echter dichter bij het politieke vuur te zitten. Zij brachten nota bene via de PvdA-fractie een rapport in van een wiskundige expert die had berekend dat de schadeloosstelling niet 10 maar 11 procent moest zijn en de periode niet 20 maar 30 jaar moest zijn.⁷³ De minister stemde zonder verdere toelichting in met deze ophoging, en daarmee was de discussie wel klaar. De wet trad in werking per 1 januari 1985 en het recht van handwissel doofde dus uit op 1 januari 2015.⁷⁴

4. De weg naar afschaffing van het recht van huurcerter

4.1 Aanloop

Ook ten aanzien van de Groninger stadsmeierrechten bestond reeds in de negentiende eeuw een groeiende ontevredenheid. De bodem in de veenkoloniën was sowieso alleen met flinke inspanning te bebouwen; na turfwinning bleef algemeen gesproken vooral arme en slecht gedraineerde grond achter en was bij akkerbouw de behoefte aan bemesting groot. In de loop van de negentiende eeuw veranderde bovendien de landbouweconomie als gevolg van internationalisering van markten voor landbouwproducten – denk aan de opkomst van vrijhandel en de verbeterde transportmogelijkheden die Amerikaans en Russisch graan binnen handbereik deed komen – en dat betekende bijvoorbeeld een behoefte aan verandering van bebouwing, aan

69 Dat dit risicovol was, kon worden opgemaakt uit de procedures die volgden na afschaffing van de jachtrechten; zie Dahles 1990, 101.

70 *Kamerstukken II* 1981/82, 17 344, nr. 4, 5.

71 *Kamerstukken II* 1981/82, 17 344, nr. 4, 6.

72 *Kamerstukken II* 1981/82, 17 344, nr. 5, 6.

73 *Kamerstukken II* 1982-83, 17 344, nr. 7, 1.

74 Art. 1 lid 2 Wet van 3 oktober 1984, houdende regelen omtrent de opheffing van het recht van de Dertiende Penning, *Stb.* 1984, 443.

investeringen en schaalvergroting van het boerenbedrijf.⁷⁵ Verschillende factoren stonden daar in de weg, zoals versnipperde kavels en de onzekere status van het recht van huurcerter (voor verhypothekering van belang), maar ook de financiële druk die de Groningse verantwoordelijkheid voor de infrastructuur voor de veenkoloniën teweegbracht. Al rond 1850 probeerde bijvoorbeeld een aantal meiers onder hun betalingsverplichtingen uit te komen door te stellen dat zij geen contracten hadden met de Stad en dat deze verplichtingen uit huur daarom niet op hen waren overgegaan.⁷⁶ De Hoge Raad verwees echter naar het gewoonterechtelijke karakter van de rechten van de Stad en de verplichtingen van de meiers.⁷⁷ Dat gewoonterechtelijke karakter speelde de meiers ook parten bij financierbaarheid van aankoop en dus bij de verhandelbaarheid van de grond en de financiering van bedrijvigheid.⁷⁸ Sommigen meenden dat vooral de rechtszekerheid moest worden gediend met verduidelijking van de rechtspositie van de meier, bijvoorbeeld door te erkennen dat sprake was van een vorm van erfpacht. Daarmee zou aankoopfinanciering ook worden gefaciliteerd.⁷⁹ In de praktijk werd voor dit doel vanaf rond 1900 vaak medewerking verleend door de stad aan omzetting in erfpacht.⁸⁰

Niet alleen de meiers waren ontevreden, ook de stad was ontevreden. De stad Groningen had weliswaar stadsmeierrechten buiten de eigen gemeentegrenzen, maar daar stond tegenover dat ze ook verantwoordelijkheden droeg met betrekking tot wegen en kanalen buiten de eigenlijke gemeentegrenzen. De stad was in de oude veenkoloniën namelijk eigenaar van zo'n 66 km aan kanalen, ruim 36 km aan openbare wegen, en 9500 hectare aan stadsgronden, en dat vergde onderhoud.⁸¹ De kosten hiervan wogen allengs zwaarder dan de stadsmeierrechten, aangevuld met de inkomsten uit de (water)wegen, sluizen en bruggen.⁸² In de eerste helft van de negentiende eeuw probeerde de stad de opbrengsten uit de stadsmeierrechten te verhogen, bijvoorbeeld door heruitgifte tegen verhoogde huur na opzegging of heruitgifte in erfpacht met verhoogde canon.⁸³ De stad wist bovendien een gewoonterechtelijke

75 Zie Keuning 1951, 397 e.v., met nadere verwijzingen; vgl. Keuning 1933, 319 e.v.

76 Schroor 1999, 196.

77 HR 2 januari 1852, Van den Honert 14^e deel, 1855, 22 e.v.

78 De Blécourt 1907, 157-167; Schroor 1999, 201 e.v., Cohen 1907, 133. Vgl. De Blécourt & Heringa 1940, 5-6.

79 Moltzer 1892, 8-19; Cohen 1907, 163-164.

80 Schroor 1999, 201 e.v.; Rapport Commissie Schenk, 17.

81 *Kamerstukken II* 1976/77, 14 103, nr. 3, 43.

82 Schroor 1999, 218-222.

83 Schroor 1999, 194-203.



De sluis, het Blauwe Verlaat, en het sluiskantoor in Kiel-Windeweer, circa 1960. Groningen. beeldbank Groninger Archieven.

regel te introduceren voor meiers die een onderneming dreven, inhoudende dat door rechtspersonen elke 25 jaar een recognitie moest worden betaald ter grootte van een twintigste of dertigste penning, te rekenen over de waarde van grond én bebouwing.⁸⁴ Deze betaling moest dus ook gebeuren als er helemaal geen overdracht van de grond plaatsvond. Op het moment van afschaffing van het stadsmeierrecht in 1977 vormde deze categorie een derde van de inkomsten uit het stadsmeierrecht.⁸⁵

De exploitatie van de kanalen, wegen en kunstwerken werd in de jaren twintig van de twintigste eeuw definitief verliesgevend.⁸⁶ Daarom trachtte de stad haar verantwoordelijkheden af te werpen. In 1920 verzocht zij de provincie om ontheven te worden van haar verplichting tot beheer van de kanalen, en in 1922 kwam er een verzoek tot verhoging van heffingstarieven.⁸⁷ Na veel getouwtrek kwam er in 1939 overeenstemming tussen gemeente, provincie en Rijk over overdracht van kanalen en wegen aan provincie en rijk. Onderdeel van de discussie was ook de beëindiging van de stadsmeierrechten.

84 De Blécourt 1907, 102 e.v.; De Blécourt 1920, 200 e.v.; vgl. Schroor 1999, 27. Groningen introduceerde deze gewoonterechtelijke regel waarschijnlijk al in de achttiende eeuw bij huurcerters waarbij kerkelijke instanties zoals diaconieën betrokken waren.

85 Schroor 1999, 27.

86 Schroor 1999, 222.

87 Schroor 1999, 221.



Getekend portret van de Zwolse rechtbankpresident mr. W. Schenk. Zwolle, Collectie Overijssel.

De gemeente zag het liefst dat de meiers een afkoopsom zouden betalen, maar zo ver kwam het niet. Het bestuursakkoord van 1939 belandde in de ijskast.

Na de Tweede Wereldoorlog en de daardoor gewijzigde omstandigheden, begonnen de verhoudingen te verschuiven. In de jaren vijftig werden de stadsmeierrechten onderdeel van een bredere politieke discussie over de ontwikkeling van de veenkoloniën.⁸⁸ Tegelijk sneuvelde het bestuursakkoord van 1939, onder meer omdat de gemeente Groningen de verantwoordelijkheden voor het infrastructureel onderhoud niet los wilde zien van de inkomsten uit de stadsmeierij. Vanuit de gemeente bezien vormde de discussie over de

stadsmeierrechten begrijpelijkerwijs één geheel met de overige stadsrechten en de verantwoordelijkheden voor infrastructuur die daarmee samenhangen. Juridisch was dat verband er misschien niet, maar politiek-economisch wel.

Het zou, net zoals bij de dertiende penning, tot het laatste kwart van de twintigste eeuw duren voordat deze rechten werden afgeschaft.⁸⁹ De aanleiding voor en dynamiek rondom de afschaffing was bij de Groninger stadsmeierrechten anders dan bij de afschaffing van het recht van handwissel rondom Abcoude. De afschaffing was in bestuurlijk en juridisch opzicht namelijk een stuk ingewikkelder. Het betrof een echte 'herinrichting' en niet alleen het opheffen van een zakelijke betalingsverplichting. De afschaffing van de stadsmeierrechten en de conversie van de positie van de stadsmeiers in eigenaars maakten deel uit van een herinrichtingsoperatie waarbij óók de juridische eigendom én infrastructurele onderhoudsverplichtingen van de stad Groningen buiten de eigenlijke stadsgrenzen moesten worden

⁸⁸ Schroor 1999, 224; Rapport Commissie Schenk, 17.

⁸⁹ Zie voor algemene context Schroor 1999, 193 e.v. Voor gedetailleerde samenvatting van het proces richting de afschaffing in de twintigste eeuw, zie Hurenkamp 2003, 79 e.v.

ondergebracht bij andere overheden.⁹⁰ Bovendien moet deze operatie worden begrepen tegen de achtergrond van groeiende sociaaleconomische onrust en achterstand op het Groningse platteland, waar men een einde aan wenste te maken.⁹¹ De schaal van de problematiek en de sociaaleconomische achtergrond waren dus niet vergelijkbaar met wat zich in de omgeving van Abcoude afspeelde.

4.2 Commissie Schenk

In 1960 werd op initiatief van de minister van Verkeer en Waterstaat de Commissie Schenk ingesteld. De commissie moest zich uitlaten over een wettelijke oplossing van de problematiek die voortvloeide uit de stadsrechten- en bezittingen, waaronder mede begrepen de stadsmeierrechten.⁹² De rijksoverheid kon namelijk niet meer om het probleem heen, nadat eerdere pogingen tot opheffing van de stadsbezittingen op niets waren uitgelopen en de politieke aandacht voor de ontwikkeling van de regio niet meer kon worden genegeerd. De gemeente Groningen hikte lang aan tegen het voorstel van de commissie – kort gezegd: de opheffing van zowel de rechten als de verantwoordelijkheden van de gemeente Groningen in de veenkoloniën en overdracht van de infrastructurele verantwoordelijkheden naar de lokale overheden ter plaatse – maar uiteindelijk was dat toch de oplossing die de wetgever ten langen leste in werking zette.⁹³

De Commissie Schenk was breed samengesteld; de voorzitter kwam uit de rechterlijke macht en de twaalf andere leden waren onder meer regionale bestuurders en departementale ambtenaren. De opdracht was breed en het duurde meer dan tien jaar voordat de commissie in 1971 rapport uitbracht. Dat rapport werd overigens pas in 1973 openbaar gemaakt. Het rapport zelf was betrekkelijk kort, maar bevatte vooral een tekstvoorstel voor een wetsontwerp met een gedetailleerd herindelingsvoorstel, met uitgebreide kaarten en financiële paragraaf.

De commissie kwam tot de volgende analyse. De stadsrechten waren overblijfselen van een ver verleden, die hun zin en nut hadden verloren. De rechtsvorm waaronder de gronden destijds waren uitgegeven, sloot niet meer aan bij het moderne economische leven.⁹⁴ En dat gold eigenlijk ook voor de infrastructuur waar de stad Groningen verantwoordelijkheid voor droeg:

⁹⁰ Schroor 1999, 229.

⁹¹ Schroor 1999, 15-17.

⁹² Zie in detail Hurenkamp 2003, 217-241.

⁹³ Hurenkamp 2003, 241.

⁹⁴ Rapport Commissie Schenk, 4.

de (water)wegen waren niet berekend op het moderne verkeer en dus was verandering noodzakelijk. De lasten voor de opvolgende stadsmeiers werden als onbillijk ervaren en remden de economische vooruitgang in een gebied dat juist sterk behoefte had aan vooruitgang, aldus de commissie.⁹⁵ Tegelijk onderkende de commissie de complexiteit van de afschaffing; deze moest gekoppeld worden aan de Groningse herinrichting als geheel, omdat de kosten van een eventuele infrastructurele herinrichting ongetwijfeld deels gefinancierd moest door de recognitiegelden die opgebracht zou moeten worden door de stadsmeiers of door alternatieve fondsen van overheidswege.

De systematiek die de Commissie Schenk voorstelde, was in wezen gebaseerd op de beproefde systematiek die ook was gekozen bij de afschaffing van de tiendrechten (1907) en de jachtrechten (1923). Opmerkelijk genoeg noemt de commissie deze vergelijking zelf niet, en de latere wetgeving ter uitvoering van het rapport, de Herinrichtingswet 1977, ook niet. De commissie stelde voor om de Groninger stadsbezittingen in één keer vrij van het stadsmeierrecht te maken, zodanig dat de huurcersters van rechtswege zouden eindigen en de meiers op kracht van wetsbepaling onbezwaarde eigendom zouden krijgen. Goederenrechtelijk zou hun positie dus versterkt worden en passen in het gangbare systeem van het eigendomsrecht van onroerende zaken; zij zouden voortaan dus ook geen recognitiegelden meer verschuldigd zijn. De stad Groningen zou in ruil voor het verlies van de eigendom en de rechten op gelden een schadeloosstelling van de Staat ontvangen, in de vorm van een gekapitaliseerd bedrag berekend op de grondslag van de gemiddelde recente opbrengsten. De stadsmeiers zouden aan de regeling bijdragen op een wijze die volgens de commissie economisch verantwoord is, en wel als volgt. Per perceel zou door een schattingscommissie de waarde worden geschat en die waarde zou de vergoeding bepalen.

Die vergoeding bedroeg twintigmaal de jaarlijkse huur of pacht (dat bedrag stelde inmiddels niets meer voor) en éénmaal het overgangsgeld (het recognitiegeld).⁹⁶ Het geheel zou bij wijze van som ineens kunnen worden betaald of in dertig jaarlijkse termijnen met een renteopslag kunnen worden afbetaald. Voor rechtspersonen gold een ander regime, nu ze sowieso elke 25 jaar een recognitiegeld moesten betalen. Zij dienden een proportioneel deel daarvan betalen. Voor de percelen infrastructuur waar de gemeente Groningen eigenaar van was en verantwoordelijk voor was, werd voorgesteld dat deze in eigendom zouden overgaan aan de lokale overheden

95 Rapport Commissie Schenk, 4-5, 18-19.

96 Zie voor details Rapport Commissie Schenk, 10, 18-19.

met bijbetaling van een 'bruidsschat' bij wijze van tegemoetkoming in voorzienbare kosten.

4.3 De Herinrichtingswet 1977

Het voorstel van de Commissie Schenk werd relatief snel in wetgeving omgezet. De stadsmeierrechten werden in fasen vanaf 1979 afgeschaft op grond van de *Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse veenkoloniën 1977*.⁹⁷ De wetgever zag deze rechten als een belemmering voor de industriële ontwikkeling en een hindernis voor de te verwachten groei van de woonkernen in het betreffende gebied. Ook zouden de rechten in de weg hebben gestaan aan herverkaveling en daarmee zou een rationele agrarische bedrijfsvoering worden belemmerd. De afschaffing zou dus meerdere vliegen in één klap slaan.

De wet volgde wat betreft de afschaffing van de huurcarter in grote lijnen de aanbevelingen van de Commissie Schenk.⁹⁸ De stad Groningen zou de stadsmeierrechten verliezen,⁹⁹ en dus niet alleen de bloot eigendom van de gronden in de oude veenkoloniën maar ook de inkomsten uit de recognitie-gelden bij overdracht. Daartegenover zou staan dat ze ook niet langer alle verantwoordelijkheid voor infrastructuur buiten de eigen gemeentegrens zou hoeven te dragen, omdat die zou overgaan op onder meer de provincie. De financiële tegemoetkoming van de stad Groningen voor het vervallen van de inkomsten uit de stadsmeierrechten was een som geld die door de Staat werd betaald en die gedeeltelijk en in fasen zou worden opgebracht door de stadmeiers. De stadsmeierrechten werden overigens niet, zoals de commissie Schenk had voorgesteld, met één pennestreek afgeschaft. De afschaffing verliep via een herinrichtingsprogramma en bijbehorende plannen en per blok, onder meer vanwege het verband met het herverkavelingsprogramma, het alloceren van de infrastructurele verantwoordelijkheden, de onteigeningsprocedures, inspraakprocedures en bestuursrechtelijke rechtsmiddelen. Omdat de uitvoering van de wet in blokken geschiedde, heeft de afschaffing van de stadsmeierrechten tot ongeveer 2001 geduurd.¹⁰⁰

De vergoeding die de Staat zou betalen aan de gemeente Groningen, werd gebaseerd op de inkomsten uit met name de overgangsgelden in de drie

97 Wet van 23 november 1977, houdende regelen met betrekking tot de herinrichting van Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën (*Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën*), *Stb.* 1977/694.

98 Zie voor de historie van het afschaffingsproces, Schroor 1999, 227-236; Hurenkamp 2003, 243-284.

99 Art. 6o *Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse veenkoloniën 1977*.

100 Hurenkamp 2003, 264-274, 283. Vgl. Schroor 1999, 235.

jaar voorafgaande aan de inwerkingtreding van de wet. De gemeente had bezwaren tegen deze maatstaf. Ze verwachtte dat het aantal overdrachten juist zou teruglopen in die periode omdat stadsmeiers en hun rechtsopvolgers strategisch zouden handelen door te wachten met overdracht tot ná de afschaffing. Die angst bestond, zoals we eerder zagen, ook bij de langzame ‘uitfasering’ van het recht van handwissel, en helemaal ongegrond bleek deze angst niet. Ook was de gemeente bevreesd dat ze door het gebruik van historische getallen achter het net zou vissen wat betreft *toekomstige* waardestijgingen van de betreffende gronden. Aan beide bezwaren werd door de wetgever enigszins tegemoetgekomen met aanpassingen van de vergoedingsgrondslag.¹⁰¹ Er zaten trouwens wel meer financiële haken en ogen aan de herinrichtingsoperatie. Zo moest de gemeente ter gelegenheid van de overdracht van haar onderhoudsobjecten in de oude veenkoloniën (denk aan de overdracht van (water)wegen) aan een andere overheid afkoopsommen betalen aan de rechtsopvolger ter dekking van (achterstallig) onderhoud. De daar tegenoverstaande schadeloosstelling wegens de afschaffing van de stadsmeierrechten kon echter nog jaren op zich laten wachten. Bestuurlijk overleg leidde uiteindelijk in 1990 (!) tot een voorschotregeling.¹⁰²

De stadsmeiers zouden door de Herinrichtingswet van economisch eigenaar tot juridisch eigenaar promoveren en zouden verlost worden van hun zakelijke betalingsplicht.¹⁰³ De vergoeding die zij daarvoor aan de Staat moesten betalen, werd gebaseerd op het voorwerk van de Commissie Schenk, zij het met enige wijzigingen in hun voordeel. Allereerst zou de geschatte grondwaarde met fl. 40.000 worden verminderd. Over dat verminderde bedrag zou het overgangsgeld in 26 annuïteiten worden geïnd. De zaken werden simpel gehouden: alle meiers, natuurlijke en rechtspersonen, werden over één kam geschoren. Er werd ook geen onderscheid gemaakt tussen percelen die vaak van de hand gingen en percelen die zelden werden overgedragen.

5. Ten slotte: enkele lijnen

In een aantal opzichten zijn de rechten van handwissel en huurcerter vergelijkbaar. Het zijn in de kern gewoonterrechtelijke zakelijke rechten die voortgekomen zijn uit de wens om land te ontginnen en voor landbouw geschikt te maken zonder zelf de handen uit de mouwen te hoeven steken.

¹⁰¹ Hurenkamp 2003, 254.

¹⁰² Hurenkamp 2003, 283-284.

¹⁰³ Art. 6o Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse veenkoloniën 1977.

Door het land aan landbouwers uit te geven op aantrekkelijke voorwaarden en hun zo de kans te geven om woest en drassig land te ontginnen en te bebouwen, werd een in essentie wederkerig voordelige duurtransactie gerealiseerd. De tegenprestatie bestond er onder andere uit dat bij elke overdracht aan de gerechtigde een percentage van de waarde in geld moest worden betaald. In ieder geval vanaf de negentiende eeuw hadden deze zakelijke rechten geen andere functie dan een bron van (fluctuerende) inkomsten voor de gerechtigde. De betalingsverplichtingen leverden een financieel nadeel op bij verkoop van de grond: de koper moest rekening houden met een betalingsverplichting. De verkoper zag in de zakelijke last begrijpelijkerwijs een waardedrukkende factor die de grond minder aantrekkelijk kon maken dan vergelijkbare grond elders. Nadeel was bovendien dat het ongeschreven karakter van de zakelijke last maakte dat niet altijd duidelijk was wat de waardegrondslag was, dat er geen vastgestelde procedurevoorschriften waren voor bepaling van waarde en betalingsverplichting, en dat ook niet vaststond of, hoe en door wie de betalingsverplichting kon worden gewijzigd. De rechtsonzekerheid vertaalde zich in conflicten tussen gerechtigden en de 'bezwaarde personen'. Tegenover de betalingsverplichtingen van de bezwaarden stonden verder geen directe verplichtingen van de gerechtigde. Bij het recht van handwissel waren er ook geen indirecte verplichtingen, maar bij huurcarter was er wel een feitelijk verband met de verantwoordelijkheid van de stad Groningen voor het onderhoud van infrastructuur in de veenkoloniën. Daardoor was de ontmanteling van het recht van huurcarter een veel ingewikkelder proces waar niet alleen meer geld mee gemoeid was maar ook een proces dat coördinatie vergde tussen veel meer partijen. Daar stond wel tegenover dat maar met de belangen van één rechthebbende rekening hoefde te worden gehouden, de gemeente Groningen.¹⁰⁴ Tegelijk was de operatie die de Herinrichtingswet 1977 in gang zette, ook een grondige herverkavelingsoperatie. De complexiteit en gelaagdheid hiervan waren van een geheel andere orde dan de afschaffing van de dertiende penning.

Een van de vragen die rijst, is waarom juist in de jaren zeventig het momentum ontstond voor afschaffing van de twee gewoonterechtelijke zakelijke rechten. De afschaffing kwam niet uit de lucht vallen: de maatschappelijke en juridische discussies erover speelden al veel langer. Dat de afschaffing van het recht van handwissel een slepende kwestie was, had te maken met de schaal

104 Hoewel de bloot eigendom wel overdraagbaar was, maakte Groningen er beleid van om dat niet te doen. Overdracht van bloot eigendom aan andere gemeenten in het kader van stadsuitbreiding had overigens al wel plaatsgevonden; daarbij konden dan ook afspraken worden gemaakt over de overdracht van verantwoordelijkheden. Zie Rapport Commissie Schenk, 21.

van het probleem: het ongemak was lange tijd te klein om de landelijke politiek snel tot daden te brengen. Vermoedelijk vertaalde de toenemende druk op de grondmarkt vanwege nieuwbouwprojecten zich in lokale en uiteindelijk ook landelijke politieke druk die uiteindelijk ertoe leidde dat er knopen werden doorgesneden.¹⁰⁵ Het momentum werd hier vermoedelijk gecreëerd door de bouwwoede van de jaren zeventig. Wat betreft het recht van huurcarter was de oorzaak van het voortslepen veel meer de complexiteit van de materie. Bij de huurcarter compliceerde het verband met herverkaveling en de verantwoordelijkheid voor onderhoud van infrastructuur de zaken; de knoop in de veenkoloniën had meer het karakter van een gordiaanse knoop. Het vraagstuk in de veenkoloniën was van een andere orde dan dat rondom Abcoude.

Bij het recht van handwissel waren de financiële en de maatschappelijke belangen die op het spel stonden overzichtelijk; het waren vooral gewone burgers die keer op keer de handen ineens moesten slaan in comités en actiegroepen en die via lokale overheden, juristen en de pers de druk moesten zien op te voeren. Het proces van de afschaffing van het recht van handwissel is wat dat betreft een schoolvoorbeeld van wat in de rechtssociologie soms de *agendabouwtheorie* wordt genoemd.¹⁰⁶ Die theorie ziet sociale verandering als het resultaat van een maatschappelijk proces waarbij een particulier probleem via het 'bouwen' van een agenda uiteindelijk in stappen tot verandering leiden kan. Er waren een paar activisten uit de omgeving van Abcoude voor nodig die soms decennia lang onvermoeibaar aan agendabouw deden om zodoende uiteindelijk via collectivering van private belangen en door middel van media en het aanwenden van politieke invloed, een proces van sociale verandering in wetgeving wisten om te zetten. Ook laat het proces zien hoe beleidsmakers knopen moeten doorhakken, ook wanneer een robuuste bewijsbasis ontbreekt en hoe belanghebbenden hun knopen tellen als de beslissing om af te schaffen eenmaal is gevallen.

De herinrichting van de veenkoloniën betrof uiteraard ook een proces van sociale verandering, maar het vraagstuk was vele malen complexer en er waren vanaf dag één overheden betrokken met eigen belangen. De discussie over het recht van huurcarter maakte onderdeel uit van een samenstel aan landelijke en lokale vraagstukken waar vanaf de jaren zestig relatief veel bestuurlijke aandacht voor was, namelijk het tegengaan van sociaaleconomische achterstand in (onder andere) de veenkoloniën, het

105 Gesproken wordt van *algemene maatschappelijke onvrede* en een *recht waartegen in de maatschappij verzet is gerezen* (*Kamerstukken II* 1981/82, 17 344, nr. 5, 6).

106 Daarover bijv. Huls 2015, 128-129. Deze theorie werd vaak in verband gebracht met de rol van media in sociale verandering, maar wordt ook breder toegepast.

verder rationaliseren van landbouw, het saneren van de financiën van de gemeente Groningen.¹⁰⁷ Hier waren het niet de gewone burgers maar lokale overheden en de rijksoverheid die overwegend het grootste belang hadden bij het vinden van oplossingen. Het momentum werd hier gecreëerd door de toenemende economische tegenwind in de jaren zeventig. Dit afschaffingsproces laat vooral zien welke bureaupolitieke belangen kunnen spelen bij beleidsvorming rondom de afschaffing van diep verankerde verworven rechten, hoe belanghebbenden in dat verband opereren om houdbare oplossingen en adequate compensatie te realiseren.

Het verschil in aanleiding en dynamiek tussen de beide afschaffingsprocessen laat zich ook duiden in termen van de 'financiële paragraaf'. Bij de afschaffing van de tiendrechten in 1907 had de rijksoverheid een centrale rol en een aanzienlijke financiële verantwoordelijkheid op zich genomen.¹⁰⁸ De tiendrechten waren landelijk wijd verbreid en belastten agrarische percelen met een *jaarlijks terugkerende* last die met een moderne bril gezien tot een ongelijk mededingingsveld leidde. De afschaffing ervan ging dan ook gepaard met herinrichting van onze landbouweconomie; de Staat was bereid om diep in de buidel te tasten voor deze landelijke operatie. Die bereidheid om in de buidel te tasten zien we tot op zekere hoogte ook bij de Herinrichtingwet 1977 en juist niet bij het recht van handwissel. Zoals beschreven heeft de regering bij de afschaffing van het recht van handwissel een heel kleine rol willen spelen. Het argument dat de budgetten niet toelieten dat schadevergoeding uit 's Rijks kas zou worden voldaan,¹⁰⁹ is niet erg overtuigend. Afschaffing ineens van de dertiende penning zou naar schatting een totaal afkoopbedrag van in totaal 3 à 5 miljoen gulden hebben gekost (in actuele koopkrachttermen ongeveer € 4 miljoen).¹¹⁰ Waarschijnlijker is dat het politiek gezien niet opportuun werd geacht om geld te geven aan mensen die het strikt genomen niet nodig hadden. Dat in het geval van het recht van handwissel niet is gekozen voor een overheidsfonds met een gedwongen afkoop en verhaal op bezwaarde percelen door middel van een in tijd uitgesmeerde bijdrageplicht van de bezwaarde percelen, heeft in elk geval voorkomen dat de waardebepaling van het recht tot verdere discussies aanleiding zou geven. Die waardebepaling

107 Vgl. over de doelstellingen van de herinrichtingsoperatie *Kamerstukken II* 1976/77, 14 103, nr. 3, 45 e.v. Hier kan nog worden gewezen op een andere maatregel om welvaart te herverdelen, t.w. het Integraal Structuurplan Noorden des Lands (aangekondigd in 1971, in werking gesteld vanaf 1979) dat onderdeel was van het rijksoverheidsbeleid om overheidsdiensten en dus werkgelegenheid te spreiden over het land.

108 Van Es 1994, 18.

109 *Kamerstukken II* 1982/83, 17 344, nr. 7, 5.

110 Zie Roes 2000, 39 en *Kamerstukken II* 1982-83, 17344, nr. 7, 3.

was namelijk verre van eenvoudig omdat – anders dan bij de rechten van huurcerter – de waardegrondslag niet uniform was en de afkoopwaarde dus ook niet uniform kon zijn. Zou de wetgever er voor hebben gekozen om éérst een regeling in te voeren die tot deze uniformering zou leiden om daarna tot langzame afschaffing over te gaan, dan zou het wetgevingsproces aanmerkelijk ingewikkelder zijn geweest. De kool was het sop gewoon niet waard en de rechtheffers moesten simpelweg hun knopen tellen.

Concluderend kan worden gezegd dat de knopen die werden doorgehakt bij de afschaffing van de hier behandelde oud-zakelijke rechten, een verschillend karakter hadden. Op het eerste gezicht zou men misschien kunnen menen dat afschaffing van oud-zakelijke rechten in wezen steeds hetzelfde proces inhoudt. In abstracte juridische termen is dat misschien juist – we hebben het over onteigening en schadeloosstelling, en over het aangroeien, uitdoven en converteren van zakenrechtelijke posities – maar deze bijdrage heeft laten zien dat de maatschappelijke en bestuurlijke wegen naar afschaffing verre van identiek kunnen zijn: de aanleiding, de bestuurlijke processen en de uitvoeringswijzen bij de afschaffing van de rechten van handwissel en van huurcerter hadden onmiskenbaar een eigen karakter, ook al was juridisch gezien het resultaat uiteindelijk hetzelfde.

Bibliografie

- Cohen 1907 – I.B. Cohen, 'Het recht van huurcerter volgens de jongste jurisprudentie', *Tijdschrift voor Privaatrecht, Notariaat en Fiscaalrecht* 1907, 133-164
- Dahles 1990 – H. Dahles, *Mannen in het groen. De wereld van de jacht in Nederland* (diss. Nijmegen), Nijmegen, 1990
- De Blécourt 1907 – A.S. de Blécourt, *Het stadsmeierrecht in de Groninger veenkoloniën*, Groningen/Den Haag, 1907.
- De Blécourt 1920 – A.S. de Blécourt, *Beklemrecht en stadsmeierrecht – Deel I Tekst*, Groningen/Den Haag, 1920
- De Blécourt/Fischer 1969 – A.S. de Blécourt en H.F.W.D. Fischer, *Kort begrip van het oud-vaderlands burgerlijk recht*, 7e druk, Groningen, 1969
- De Blécourt & Heringa 1940 – A.S. de Blécourt en A. Heringa, *Het beklemrecht van nu. Met wetsontwerp, modelbeklembriefen een bijlage*. Leiden, 1940
- De Meyere 1928 – J.C. de Meyere, *Oude nog bestaande zakelijke rechten* (diss. Leiden), Amsterdam, 1928
- Doeleman 1981 – F. Doeleman, 'Het spoor van de dertiende penning', in: A.D.A. Monna C.J. von Ronnen, A.R.M. Smit, D.P. Snoep, W. Uittenbogaard (red.), *Jaarboek Oud-Utrecht 1981*, 125-140

- Dozy 1988 – R.A. Dozy, 'De beklemmende meier; opkomt en ondergang(?) van het beklemrecht', in: *BW-krant Jaarboek 1988*, 123-131
- Van Es 1994 – J.T. van Es, 'Dertiende Penning nieuw leven ingeblazen in Kamerik', *Heemtydingen. Orgaan voor de streekgeschiedenis van het Stichts-Hollandse Grensgebied* 1994, 12-26
- Fockema Andreae 1951 – S.J. Fockema Andreae, 'Rechtsverhoudingen', in: Z.W. Sneller (red.), *Geschiedenis van de Nederlandse landbouw 1795-1940*, Groningen, 1951, 123-142
- Hardenberg 1970 – L. Hardenberg, 'Handwissel en dertiende penning (Een voorstudie)', in: P.H.A. Martini Buys e.a. (red.), *Jaarboekje van het Oudheidkundig Genootschap 'Niftarlake'*, 1970, 19-44
- Hardenberg 1982a – L. Hardenberg, 'De Hoge Raad, de gewoonte en de grens van de rechterlijke macht I', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en registratie* 1982, 512-516
- Hardenberg 1982b – L. Hardenberg, 'De Hoge Raad, de gewoonte en de grens van de rechterlijke macht. Kanttekeningen bij het wetsontwerp tot opheffing van het recht van de dertiende penning II.', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* 1982, 534-538
- Heres Diddens 1893 – J. Heres Diddens, *Het recht van de huurcerter* (diss. Groningen), Groningen, 1893
- Huls 2015 – N.J.H. Huls, *Actie en reactie. Een inleiding in de rechtssociologie*, 3e druk, Den Haag, 2015
- Hurenkamp 2003 – H.G. Hurenkamp, *Een lang slepend Gronings-Drents conflict. Het liquidatieproces van de stadsbezittingen- en rechten van de gemeente Groningen*, Groningen, 2003
- Ketelaar 1978 – F.C.J. Ketelaar, *Oude zakelijke rechten vroeger, nu en in de toekomst* (diss. Leiden), Zwolle, 1978
- Ketelaar 1982 – F.C.J. Ketelaar, 'Afschaffing van de dertiende penning?', *Weekblad voor Privaatrecht, Notaris-ambt en registratie* 1982, 491-494
- Keuning 1933 – H.J. Keuning, *De Groninger Veenkoloniën – Een sociaal-geografische studie* (diss. Utrecht), Amsterdam, 1933
- Keuning 1951 – H.J. Keuning, 'De landbouw in de veenkoloniën', in: Z.W. Sneller (red.), *Geschiedenis van de Nederlandse landbouw 1795-1940*, Groningen, 1951, 397-421
- Moltzer 1892 – J.P. Moltzer, *Landbouw en kapitaalbelegging. Eene studie over den privaatrechtelijken grondslag van ons landbouwbedrijf*, Haarlem, 1892
- Otterspeer 2019 – W. Otterspeer, *Het Horzelnest. De Leidse Universiteit in oorlogstijd*, Amsterdam, 2019
- Rapport Tiendrecht Nederlandsch Landbouw Comité 1901 – Nederlandsch Landbouw-Comité, *Verslag der Commissie 'Tiendrecht' met bijlagen en toegelicht ontwerp eener wet tot afschaffing der tienden*, 1901
- Roes 2000 – J.S.L.A.W.B. Roes, *Het oude zakelijke recht van de dertiende penning (Ars Notariatus XCVI)*, Deventer, 2000

- Rommès 2014 – R. Rommès, *Voor en door boeren? De opkomst van het coöperatiewezen in de Nederlandse landbouw vóór de Tweede Wereldoorlog*, Hilversum, 2014
- Schoenmaker 1981a – H. Schoenmaker, ‘Het recht van de dertiende penning’, *De Amsterdamse Makelaar* 1981, 84-91
- Schoenmaker 1981b – H. Schoenmaker, ‘Het recht van de dertiende penning. Wetsvoorstel verhoging tot 10% en afschaffing over 30 jaar’, *De Amsterdamse Makelaar* 1981, 248-256
- Schoenmaker 1982b – H. Schoenmaker, ‘Beknopte reactie’, *Weekblad voor Privaatrecht, Notaris-ambt en Registratie* 1982, 495
- Schoenmaker 1985 – H. Schoenmaker, ‘Het recht van de dertiende penning in Abcoude en Baambrugge’, in: D.G. Carasso en M. Carasso-Kok (red.), *Abcoude en Baambrugge 900 jaar. Uit de historie van twee dorpen*, Abcoude, 1985, 77-84
- Schoenmaker 1993 – H. Schoenmaker, ‘Het recht van de dertiende penning en staving’, in: *Liber Amicorum aangeboden ter gelegenheid van zijn veertigjarig jubileum als advocaat aan mr. L. Hardenberg*, Amsterdam, 1993, 135-141
- Schroor 1999 – M. Schroor, *Stadstaat Groningen. De Groninger stadsrechten en buitenbezittingen*, Groningen, 1999
- Sneller c.s. 1951 – Z.W. Sneller (red.), *Geschiedenis van de Nederlandse landbouw 1795-1940*, Groningen, 1951
- Van Iterson 1936 – W. van Iterson, ‘Handwissel, dertiende penning en zilvergeld’, *Verslagen en Mededelingen Vereeniging tot Uitgaaf der Bronnen van het Oud-Vaderlandsche Recht IX* 1938, 249-282
- Van Iterson 1939 – W. van Iterson, ‘De dertiende penning’, *Weekblad voor Privaatrecht, Notaris-ambt en registratie* 1939, 1-25
- Van Iterson 1971 – W. van Iterson, ‘De dertiende penning (Aanhangsel bij stuk: ‘Beschouwingen over rolverwisseling of eigendomsverschuiving’), in: *Verslagen en mededeelingen van de vereeniging tot uitgaaf der bronnen van het oud-vaderlandsche recht, Deel XIII, no. 3.*, Utrecht, 1971, 462-465
- Van der Linden 1993 – H. van der Linden, ‘De Veertiende Penning’, in: *Liber Amicorum aangeboden ter gelegenheid van zijn veertigjarig jubileum als advocaat aan mr. L. Hardenberg*, Amsterdam, 1993, 83-90
- Van der Plas 2006 – C. van der Plas, *De 20e penning in Emmer-Erfscheidenveen. Ontstaan, werking en opheffing van een bijzonder erfpachtrecht*, Veendam, 2006
- Van Vliet 1936 – N.W. van Vliet, *Het recht van den dertienden penning*, Amsterdam, 1936
- Van Walbeek 1993 – J.H. van Walbeek, ‘Dertig jaar dertiende penning’, in: *Liber amicorum aangeboden ter gelegenheid van zijn veertigjarig jubileum als advocaat aan mr. L. Hardenberg*, Amsterdam, 1993, 175-181
- Vermeulen 2003 – F.M. Vermeulen, *Handwissel, dertiende penning en naasting*, Utrecht, 2003