

# Klachtencommissie Zuivelhandel - Eén kan er maar de eerste zijn

In dit persoonlijk getinte verhaal schetst Van Mierlo de moeizame relatie die de Consumentenbond vanaf zijn oprichting in 1953 onderhield tot 'de schappen': de (publiekrechtelijke) product- en bedrijfsschappen. Ze worden binnenkort opgeheven. Er was na de oorlog nog een tweede generiek stelsel om markten te ordenen: de Vestigingswetgeving. Het verhaal speelt zich deels ook af in de verdwenen wereld van de vestigingsvergunningen. Later kwam er nog een stelsel bij, een voor het beslechten van consumentengeschillen: De Geschillencommissie. Er zijn nu meer dan vijftig branches bij aangesloten. Anders dan die eerste twee fungeert dit stelsel vooral op vrijwillige privaatrechtelijke basis. En de Consumentenbond participeert erin op gelijke voet met ondernemers. Een eigentijds stelsel van marktordening en kwaliteitszorg. Het mag dan ook in het verhaal niet ontbreken.<sup>1</sup>

Heel vervelend voor u, consument of ondernemer, als u er met uw wederpartij niet uitkomt. Maar gelukkig bestaan er in allerlei branches geschillencommissies die dan een bindende uitspraak kunnen doen. Toch is dit niet vanzelfsprekend, niet alleen in Europa maar ook historisch. Als oudgediende bij het consumentenbeleid ging ik op zoek naar de allereerste klachten- of geschillencommissie in ons land. En kwam daarbij uit bij de naoorlogse melkpolitiek en de jonge Consumentenbond. De bond viert in april zijn zestigjarig jubileum.



## Brigadier

Melk drinken is flink en je wordt er sterk van, werd mij ooit als jongen van een jaar of tien wijsgemaakt. Het was het motto van een succesvolle reclamecampagne van rond 1960 om de Nederlandse jeugd tot hogere melkconsumptie aan te zetten. Je kan, zo had een reclamemaker bedacht, lid worden van de M-brigade, als echte Melkbrigadier. Om dat te worden, moet je een logboek bijhouden, dat je kan verkrijgen bij de melkman. In het logboek moet je de extra glazen melk aangeven die je, naast je gewone porties melk, op een dag gedronken hebt. Na dertig glazen is het logboek vol en kan je het, ondertekend door je ouders, opsturen naar het Zuivelbureau. Daar was gevestigd het 'Hoofdkwartier van de M-brigade', niet meer dan de kamer van de reclameman achter de campagne. Die stuurde je een mouwembleem met een M toe en je was bevorderd tot M-brigadier. Trots droeg ik het embleem op mijn jasje, zodat iedereen het kon zien: Thom drinkt minstens drie bekers melk per dag. Wat een flinke jongen!



De gewone porties waren, neem ik nu maar aan, die van de schoolmelk. Elke dag leverde de melkman ijzeren kratten vol flesjes met aluminium doppen bij school af. Twee sterke jongens mochten een krat de klas intillen en naast de kachel zetten. (Niet ik, ondanks al die melk.) Verwarmen was namelijk 'goed voor de spijsvertering'. Maar daardoor kwam wel de vetlaag van de melk bovenop drijven, bah! Halfvolle of magere melk bestond nog niet. De melkdoppen op mijn katholieke school 'gingen naar de missie'. Niet de doppen zelf, maar de opbrengst daarvan. Aluminium had een zekere waarde. De melkman van school was overigens vast katholiek. Want ook melkboeren waren verzuild.



\* Secretaris consumentenzaken bij de Sociaal-Economische Raad en redacteur van dit tijdschrift

1. Het 'melkverhaal', op persoonlijke titel geschreven, is ook te lezen op [www.uitgeverijparis.nl](http://www.uitgeverijparis.nl) bij rechtsgebied Consumentenrecht, ook voor niet-abonnees.

Achteraf denk ik dat ik toen meer melk heb gedronken dan me lief was. Zeker toen later betwist werd of melk nou echt wel zo goed is 'voor elk'. Ook weet ik nu dat schoolmelk niet alleen een zaak was van volksgezondheid. Herstel van voedselvoorziening was na de oorlog natuurlijk een topprioriteit. De prijsgaranties die daarbij aan de boeren werden gegeven zouden echter later leiden tot overproductie in de landbouw, en die weer tot (onder meer) een 'melkplas'. Ook daarom moest de Nederlandse jeugd massaal aan de melk.

### Protest

De jonge Consumentenbond (1953) was fel tegen de melkpolitiek van de regering. De bond is opgericht door twee Haagse heren: econoom Van Benthem en hoge ambtenaar Buitendijk van het Ministerie van Landbouw. Dit ministerie was 'de keuken' van de kabinetspolitiek van prijsbeheersing, en Buitendijk vond dat de consument daar de dupe van was. Hij niet alleen, de eerste 141 leden van de bond waren allen collega's van zijn ministerie.

Ook premier Willem Drees (van de Partij van de Arbeid) had zijn bedenkingen bij de melkpolitiek. Buitendijk was inmiddels, in zijn vrije tijd, voorzitter van de Consumentenbond. Drees opperde in hun kennismakingsgesprek dat de bond maar eens actie zou moeten ondernemen tegen de melkpolitiek. De consument droeg daar volgens hem wel de lasten van, maar plukte niet de vruchten. Het 'garantiebeleid' van zijn partijgenoot Sicco Mansholt, de landbouwminister, 'en alles wat daarmee samenhang' waren Drees al jaren een doorn in het oog.



Bij Buitendijk en de zijnen speelde mee de vrees dat in de toen opgezette publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie de belangen van de producenten zouden overheersen. Een vrees die ook leefde in de Kamer, vooral bij de Partij van de Arbeid. Het ging daarbij om het toepassen van de Wet op de bedrijfsorganisatie uit 1950. De bedoeling van deze wet was dat in elke sector werkgevers en werknemers zich zouden aansluiten en tot afspraken voor de hele sector zouden komen, onder toezicht van de Sociaal-Economische Raad (SER). Horizontale en verticale bedrijfsordening werd dat genoemd: in bedrijfschappen (van een branche) en productschappen (van de hele be-

drijfskolom). In de latere hoogtijdagen zijn er bijna veertig schappen, vooral in het midden- en kleinbedrijf.

Nadat de door de overheid vastgestelde melkprijs in 1955 met ruim 15% steeg, organiseerde de Consumentenbond het protest daartegen. Dit leverde veel nieuwe leden op. En heeft tot gevolg dat ambtenaar Buitendijk wordt overgeplaatst naar het Ministerie van Overzeese Rijksdelen.<sup>2</sup> Op de foto links Buitendijk en rechts Van Benthem.



### Vlam in de pan

Onder de Wet op de bedrijfsorganisatie werd in 1956 het Productschap Zuivel ingesteld, een jaar dus na het protest van de Consumentenbond tegen de melkprijs. Dat ging niet zonder slag of stoot. De regering had namelijk voorgesteld dat het productschap een consumentenadviescommissie zou hebben die voor de helft uit consumenten bestaat. Toen sloeg de vlam in de (melk)pan. Het voorstel stuitte op grote weerstand in de Kamer. Om de politieke gemoederen te sussen, werd de SER om advies gevraagd. Deze adviseerde in voorzichtige termen. Er kon het beste worden begonnen met een bescheiden inschakeling van de consumentenorganisaties als stimulans tot hun verdere ontplooiing, en de vorm waarin dit zou gebeuren zou niet van tevoren worden vastgelegd.<sup>3</sup> Het productschap kreeg een consumentenadviescommissie met de consumenten in niet meer dan een minderheidspositie. Tot teurstelling van de Consumentenbond.

De controverse blijkt een stimulans voor samenwerking tussen de consumentenorganisaties, met ook de vakbeweging daarbij.<sup>4</sup>

2. [www.ru.nl/cpg/@877812/pagina/](http://www.ru.nl/cpg/@877812/pagina/)

3. SER-advies inzake consumentenbelangen in het kader van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, Den Haag: 1956.

4. Zie noot 2 en Joop Koopman, *Consumentenmacht en markt, ontwikkeling in perspectief*, Den Haag: 1993, p. 12.

## Harmonische samenleving

Het Productschap Zuivel was, net als vele andere schappen, in zijn eerste jaren zeer succesvol. Er was dan ook bij de wederopbouw grote behoefte aan een harmonische samenleving. De tijd kenmerkte zich door samenwerking, drang om de maatschappij te vernieuwen en een grote rol van de overheid in het economisch leven. De medewerking van de sociale partners was wezenlijk voor het welslagen van het beleid. (En slagen, dat deed het. Nederland beleefde een ongekende economische groei.)

Dit alles verandert in de jaren zestig. De consensus die er voorheen tussen de sociale partners bestond, maakt plaats voor meer gepolariseerde standpunten over het *verdelen* van de toegenomen welvaart. En vanaf de jaren zeventig bezetten sommige vakbonden uit onvrede met het functioneren van het stelsel niet meer de hen toekomende zetels in de besturen van schappen. Het was ook in die tijd dat het de politiek duidelijk werd dat de bomen niet tot in de hemel groeien. Waarna in de jaren tachtig begrippen als deregulering en marktwerking meer nadruk kregen.

En de Consumentenbond groeit maar door al die tijd. Was in de beginjaren het protest tegen de hogere melkprijs een impuls voor zijn ledental, in de jaren zestig gold dat voor de zogenoemde Lexington-affaire.<sup>5</sup> Het ging om een vergelijkend warenonderzoek naar het teer- en nicotinegehalte van sigaretten, dat niet zorgvuldig zou zijn uitgevoerd. Het populaire merk Lexington kwam slecht uit de bus en de importeur ging naar de rechter. Daar krijgt hij deels gelijk, waarna de bond, ongevraagd, rectificeert en Buitendijk de publicatie 'betreurt' ten overstaan van de verzamelde pers, radio en televisie. In glaszjes op de tafels stonden er, heel toepasselijk, sigaretten klaar voor de aanwezige journalisten.



### Nooit echt *close*

De consumentenorganisaties en de schappen zijn nooit echt *close* geworden. Zelf heb ik in 1989 in een artikel nog suggesties gedaan om de consument meer bij de schappen te betrekken, want: 'Het is en blijft ook voor de consumentenorganisaties voorlopig een gegeven dat kwaliteitseisen aan producten onder meer in verordeningen van schappen zijn vastgelegd'.<sup>6</sup> Het Productschap Zuivel bijvoorbeeld kent allerlei verordeningen voor kwaliteit en etikettering van melk en melkproducten.

Aanleiding voor het artikel was de komst van de nieuwe Warenwet, die onder meer bedoeld was om een eind te maken aan de 'lappendeken' van instanties die kwaliteitsregels opstellen en er toezicht op houden. (De schappen waren er daar maar één van!) Het artikel krijgt in 1991 aandacht in de Kamer bij een debat over modernisering van de schappen, maar daar blijft het bij. Kamerlid Pieter ter Veer van D66 zei er 'voor de duidelijkheid' bij dat het niet gaat om een artikel van zijn collega Van Mierlo.

In de jaren negentig wordt de Warenwet allengs de centrale plaats voor producteisen, met een eigen adviescollege waarin ondernemers en consumenten op gelijke voet participeren. In die zelfde 'paarse' jaren verandert ook de appreciatie voor het stelsel van de schappen. De schappen krijgen de wind tegen en, diverse modernisering ten spijt, zullen per 2014 alle worden opgeheven. De publieke taken van de schappen worden door het Ministerie van Economische Zaken overgenomen. Er ontspruiten inmiddels diverse initiatieven in de verdwijnende wereld van de schappen om toch te blijven samenwerken, maar nu op vrijwillige privaatrechtelijke basis.<sup>7</sup>

Ook het al meer dan vijftig jaar bestaande Productschap Zuivel, een van de beter functionerende schappen, komt daarmee tot zijn eind. En dat in een tijd waarin de Europese markt voor landbouwproducten eindelijk echt opengaat. Productiebeperkingen, de melkquota, zijn straks verleden tijd. De melkplas is opgedroogd!



5. [www.geschiedenis24.nl/andere-tijden/afleveringen/2002-2003/De-Lexington-affaire.html](http://www.geschiedenis24.nl/andere-tijden/afleveringen/2002-2003/De-Lexington-affaire.html) Zie ook: Koopman cit., p. 12 en 13.

6. Thom van Mierlo, 'Consumentenaspecten van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, mede in relatie tot de Warenwet', *Tijdschrift voor Consumentenrecht* 1989, p. 3 e.v. (op persoonlijke titel).

7. 'Einde van een typisch Nederlands instituut', *SER-magazine* februari 2013, p. 14 e.v.

### 'Een dag met een rouwrand voor de Nederlandse zuivelhandel'

De melkplas, weet u nog, was een van de redenen voor de schoolmelk. Snel terug daarom naar de zuivelsector in 1960, zeg ik als oud-M-brigadier (nog vrij flink, maar vooral flink ouder). Het overgrote deel van de melk werd aan huis gekocht, de rest bij de kruidenier. Er was tussen de melkbezorgers veel concurrentie. Ze waren met velen, en de verdiensten laag. Menig slijter moest zijn melk ver weg van huis slijten, om zijn gezin te kunnen onderhouden.

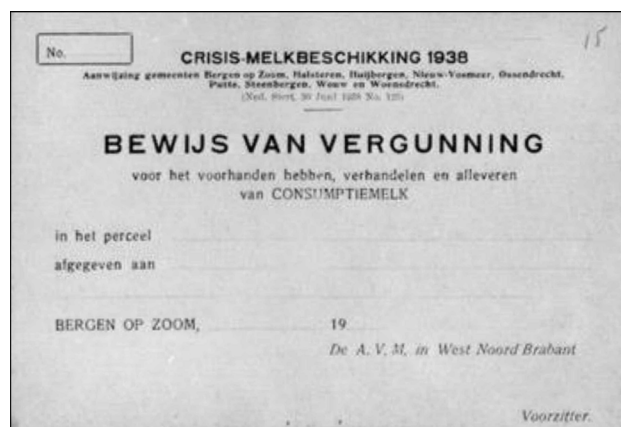


Een grootschalige sanering maakte daar later een eind aan. Slijters werden uitgekocht, elke melkman kreeg zijn eigen verzorgingsgebied en een fatsoenlijk loon. Er kwam een vervangingsregeling voor een weekje vakantie en bij langdurige ziekte. En de consument kon voortaan kiezen uit drie aangewezen melkbezorgers in zijn wijk.

De melkdistributie veranderde na 1961 radicaal. Dat jaar komt er namelijk een nieuwe vestigingswet voor het levensmiddelenbedrijf. Het begrip parallelisatie doet zijn intree, branchevervaging zouden we nu zeggen. De verkoop van verse melk was niet langer het alleenrecht van de melkhandel. De kruidenier, die tot dan toe alleen gepasteuriseerde melk mocht verkopen, mocht dat nu ook: 'Een dag met een rouwrand voor de Nederlandse zuivelhandel'.<sup>8</sup> Van zijn kant begon de melkman ook niet-zuivelproducten te bezorgen, bier bijvoorbeeld.

Wat bleef is dat elke melkbezorger een vestigingsvergunning nodig had van de branche, te ontvangen na geslaagd te zijn voor een cursus. Een verplichting die al bestond

sinds de crisisjaren dertig. Veel mensen namen toen door de grote werkloosheid hun toevlucht tot het zelfstandig ondernemerschap zonder dat ze daarvoor over voldoende kennis en kapitaal beschikten. Om de grote toestroom van 'prutters' een halt toe te roepen, zijn er toen al drempels in de toetreding tot het ondernemerschap gelegd. Deze werden na de oorlog gemoderniseerd en verbreed in de Vestigingswet Bedrijven 1954, als tweede stelsel van overheid en sociale partners om markten te ordenen, naast dat van de schappen. En met de SER bij elke nieuwe vestigingsregeling in een adviserende rol en ook betrokken bij de uitvoering.



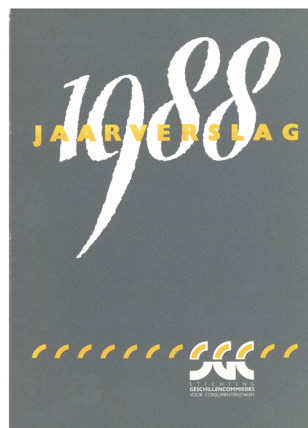
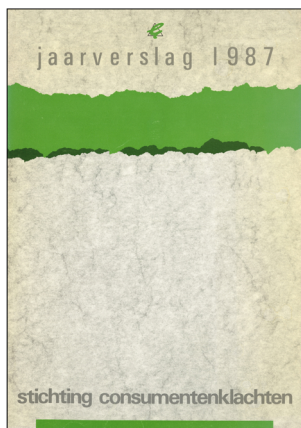
Op het hoogtepunt bestaan er meer dan dertig vestigingsbesluiten voor een veelvoud van bedrijfstypen, vooral in het midden- en kleinbedrijf. Met als doel het bevorderen van de kwaliteit van het ondernemerschap. Maar er waren ook veel 'gevestigde belangen', om het met de titel van een beleidsrapport uit 1988 te zeggen. Dit en de nieuwe politieke wind maakten dat de vestigingwetgeving langzaam werd versoberd. Met in die nadagen voor het eerst ook betrokkenheid van de consumentenorganisaties, in die zin dat zij (in 2002) deelnamen aan de SER-advisering over modernisering van het stelsel. Zelfregulering, zoals erkenningsregelingen, keurmerken en extra opleidingseisen die branches stellen, kwam er voor in de plaats. En overheidsinformatie daarover op [consuwijzer.nl](http://consuwijzer.nl). De Vestigingswet ging in 2007 ter ziele.

### Primeur

Daarmee kom ik eindelijk bij de Klachtencommissie Zuivelhandel uit de titel van het verhaal. De grootschalige sanering van de melkbezorging kreeg, na eerdere plaatselijke initiatieven, in 1960 een wettelijke basis in een verordening van: het Bedrijfschap voor de Detailhandel in Melk en Melk- en Zuivelproducten. Met daarin onder meer de bepaling dat men over de melkbezorging moet kunnen klagen bij een plaatselijke klachtencommissie, waarin consumenten (huisvrouwen) de meerderheid hadden. Soms kon die klachtencommissie een bindende uitspraak doen, en was ze in feite een geschillencommissie. Het was dus de zuivelhandel die na de oorlog als eerste branche een commissie kende voor het behandelen van consumentenklachten! En het was de verdienste van het schap met de lange naam (dat in 1986 het leven liet).

8. *Heruitgave Zuivelhistorie Nederland 1959-1984*, op p. 32, [www.zuivelhistorienederland.nl/wp\\_pdf/1984\\_25-jr-AVM\\_2007-12-13.pdf](http://www.zuivelhistorienederland.nl/wp_pdf/1984_25-jr-AVM_2007-12-13.pdf).

Wat waren zoal de klachten waar de klachtencommissie mee te maken kreeg? Denk aan klachten over de kwaliteit van de melk en melkproducten, een te krappe maat of een te late bezorging. Ook werd geklaagd over het niet bezorgen in afgelegen wijken of op bepaalde dagen en tijdstippen dan wel het niet steeds in voorraad hebben van de door de klant gewenste producten. Ook de persoon van de slijter leverde nog wel eens klachten op: zijn hygiëne of roken tijdens het bedienen. En anders wel de door hem gekozen bezorgroute, waar niet iedereen blij mee was. Want, hoe eerder de bezorging, des te ‘gezonder’ de melk (want verser). Er waren maar weinig koelkasten. De aardigste uitspraak is die van de klachtencommissie die vindt dat de melkhandelaar door een ander moest worden vervangen na een klacht dat hij te veel in een café kwam. Daar zal hij vast geen melk gedronken hebben.



De Klachtencommissie Zuivelhandel stamde dus van ruim vóór de oprichting van de Stichting Consumentenklachten in 1970. Die oprichting was een van de eerste vruchten van het werk van de jonge SER Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA, 1965). Deze had al snel besloten om ‘het veelzijdige vraagstuk dat zich bij de behandeling van consumentenklachten voordoet’ te bestuderen. De CCA adviseerde de overheid om commissies die per branche consumentenklachten behandelen, te erkennen en eventueel te subsidiëren. Dit advies wordt in 1975 gehonoreerd.

Maar subsidie hoefde zo lang niet te wachten. ‘Vooruitlopend op het tot stand komen van deze erkennings- en subsidiëringsregeling heeft de minister van Economische Zaken gemeend het klachtenwerk dat binnen de Stichting Consumentenklachten wordt verricht, reeds financieel te moeten ondersteunen. Daarom heeft hij aan deze stichting een voorlopige subsidie toegekend voor 1974 en 1975.’ Zo staat het in het eerste jaarrapport van de overheid over consumentenaangelegenheden, ondertekend door de Minister van Economische Zaken, Ruud Lubbers.<sup>9</sup> Consumentenbeleid was *hot* en zou het nog een aantal jaren blijven.

De Stichting Consumentenklachten, later omgedoopt tot Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken

met als roepnaam De Geschillencommissie, werd steeds meer het centrale adres voor het beslechten van consumentengeschillen. Aanvankelijk waren er zes branches bij aangesloten, nu meer dan vijftig. Het stelsel fungeert vooral op vrijwillige privaatrechtelijke basis, anders dus dan de schappen en de Vestigingswet. En de Consumentenbond participeert erin op gelijke voet met ondernemers. De SER ondersteunt het zogeheten voorwaardenoverleg om in branches tot nieuwe geschillencommissies te komen (waarna hun uitspraken belangrijke informatie zijn bij de evaluatie).<sup>10</sup> De Geschillencommissie behandelt trouwens, steeds vaker, ook geschillen tussen bedrijven onderling. Inmiddels in zeven branches. De Geschillencommissie: een eigentijds stelsel van marktordening en kwaliteitszorg.

### Laatste benen

Onderdeel van het ‘bestuderen’ indertijd door de CCA was het inventariseren van de klachtencommissies die al in het bedrijfsleven functioneerden. Deze zouden, vroeg of laat, bijna alle opgaan in de Stichting Consumentenklachten. Een van de weinige uitzonderingen was de Klachtencommissie Zuivelhandel. Die liep dan ook op zijn laatste benen. Net als trouwens de vaste melkprijzen. Want 1970 is ook het jaar waarin de SER adviseert een eind te maken aan het strakke loon- en prijsbeleid van na de oorlog, met succes. De melkbezorger moest nu echt de concurrentie aan met de opkomende supermarkten.



*Thom van Mierlo, oud-M-brigadier (1951),  
‘Nog vrij flink, maar vooral flink ouder’*

9. *Kamerstukken*, 13 600 XIII, nr. 6, ‘Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1974-1975’.

10. Zie over deze en de andere taken van de SER: [www.ser.nl](http://www.ser.nl) en voor De Geschillencommissie: [www.degeschillencommissie.nl](http://www.degeschillencommissie.nl).