

Verlag van het ingevolge artikel 5, sub d., j° 2 Archiefbesluit 1995, gevoerde driehoeksoverleg tussen de de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Financiën en Justitie en het Nationaal Archief met betrekking tot de selectielijst, zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995, van archiefbescheiden van de betrokken zorgdragers op het beleidsterrein Pachtaangelegenheden, over de periode vanaf 1945

Den Haag, maart 2008
dr. A.H. Poelwijk

Beleidsterrein

In het *BSD Pachtaangelegenheden*, Concept 2/ Versie november 2007 is een beschrijving van het beleidsterrein en een overzicht van de zorgdragers en actoren opgenomen waarvan de handelingen in het driehoeksoverleg aan de orde zijn gekomen.

Totstandkoming BSD

Dit BSD is deels gebaseerd op het rapport institutioneel onderzoek (RIO): drs. C.K. Berghuis, *Pachtaangelegenheden* (Den Haag 1994) PIVOT-rapport nr. 35. Het BSD is echter ten opzichte van het RIO op verschillende punten gewijzigd. De contextbeschrijving is aangepast en geactualiseerd, zodat ook de meest recente periode erin is opgenomen.

Verder is ook ten aanzien van de handelingen een aantal wijzigingen doorgevoerd. Voor een nadere beschrijving van deze wijzigingen wordt verwezen naar het BSD.

DRIEHOEKSOVERLEG

Het driehoeksoverleg over het concept-BSD *Pachtaangelegenheden* vond mondeling plaats op 9 januari 2008 op het Nationaal Archief te Den Haag. Daaraanvolgend is over een aantal zaken nog schriftelijk gecorrespondeerd.

Aan het driehoeksverslag werd door de volgende personen (direct dan wel indirect) deelgenomen:

als vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris

- dr. A.H. Poelwijk, medewerker Selectie en Acquisitie, Nationaal Archief

Voorts trad als adviseur van de vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris op prof.mr. G.M.F. Sniijders, bijzonder hoogleraar Agrarisch recht aan de Radboud Universiteit te Nijmegen en tevens advocaat, partner bij Wijn & Stael te Utrecht.

als vertegenwoordiger van de zorgdragers

- mw. drs. N. Broekema, medewerker Project Wegwerken Archiefachterstanden (PWAA)

De door de vertegenwoordiger van het Nationaal Archief voorgestelde waarderingen zijn bekeken door:

Namens het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit:

beleidsdeskundigen:

- mw. Ing. C.A.M. Clazing, beleidsmedewerker Directie Landbouw;
- mr. J.G. Bongers, griffier Centrale Grondkamer Arnhem.

archiefdeskundige:

- mw. G. Veenstra, senior medewerker informatievoorziening, Directie Informatiebeleid en Facilitaire Zaken.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit leverde als primaire zorgdrager tevens de beleidsdeskundigheid namens de secundaire zorgdragers.

Namens het ministerie van Financiën:

archiefdeskundige:

- P.C.A. Lamboo, stafmedewerker Institutioneel Onderzoek en Selectiebeleid, directie Bedrijfsvoering en Communicatie.

Namens het ministerie van Justitie:

archiefdeskundige:

- drs. G. Beks, projectleider directie Informatisering.

Tijdens het driehoeksoverleg is de volgende procedure gevolgd:

Voor de vaststelling van het voorliggend BSD is een procedure gevolgd die afwijkt van het gangbare overleg. Het BSD maakt onderdeel uit van een proefopzet die door het Project Wegwerken ArchiefAchterstanden (PWAA) en het Nationaal Archief overeen is gekomen teneinde de vaststellingsprocedure te stroomlijnen. Hiermee is de verslaglegging ook gewijzigd, met name het onderdeel 'inhoudelijk verslag'.

Door het PWAA is op 6 december 2007 een conceptversie van het BSD zonder waarderingen ingediend. De handelingen in dit BSD zijn door de vertegenwoordiger van het Nationaal Archief gewaardeerd op basis van het institutioneel onderzoek en de Historisch Maatschappelijke Analyse (HMA). Deze waarderingen zijn vervolgens door de vertegenwoordiger van de zorgdragers beoordeeld en aan de zorgdragers zelf voorgelegd. Over de waarderingen waarover geen overeenstemming bestond is schriftelijk overleg gevoerd.

De materiedeskundige, prof. mr. G.M.F. Sniijders, heeft op verzoek van de vertegenwoordiger van het Nationaal Archief medewerking verleend aan het uitvoeren van een HMA. Deze HMA is uitgevoerd door middel van een interview aan de hand van een door het Nationaal Archief opgestelde vragenlijst. De HMA is als bijlage bijgesloten bij dit verslag.

SELECTIEDOELSTELLING EN –CRITERIA EN BELANGEN

Tijdens het opstellen van het BSD en tijdens het gevoerde driehoeksoverleg is rekening gehouden met de in artikel 2, sub c van het Archiefbesluit 1995 genoemde waarde van de archiefbescheiden als bestanddeel van het cultureel erfgoed en het onder sub d. van hetzelfde besluit genoemde belang van de in de archiefbescheiden voorkomende gegevens voor overheidsorganen, voor recht- of bewijszoekenden en voor historisch onderzoek. Als uitgangspunt van het overleg gold de door de rijksarchiefdienst gehanteerde selectiedoelstelling, die inhoudt dat de belangrijkste bronnen van de Nederlandse samenleving en cultuur veilig worden gesteld voor blijvende bewaring. Met het te bewaren materiaal moet het mogelijk zijn om een reconstructie te maken van de hoofdlijnen van het handelen van de rijksoverheid ten opzichte van haar omgeving, maar ook van de belangrijkste historisch-maatschappelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen, voor zo ver deze zijn te reconstrueren uit overheidsarchieven.

Om op basis van deze selectiedoelstelling tot een waardering van de handelingen te komen, worden zes selectiecriteria toegepast. Deze criteria zijn in het BSD opgenomen.

BELEIDSTERREIN PACHTAANGELEGENHEDEN

De hoofdlijnen van het handelen van de overheid op het beleidsterrein pachtaangelegenheden is het beïnvloeden van de belangrijkste variabelen om op die manier te zorgen voor goede pachtverhoudingen. Onder goede pachtverhoudingen wordt dan verstaan dat er voldoende rekening wordt gehouden met de afweging van de belangen van de pachter, van de verpachter, en het algemeen landbouwkundig belang.

De belangrijkste ontwikkeling op het beleidsterrein pachtaangelegenheden is de totstandkoming van de Pachtwet 1958 en de sturende en bepalende rol die de rijksoverheid vanaf dat moment is gaan spelen. Bij het beoordelen van de neerslag die door de verschillende organen van de rijksoverheid ten aanzien van het pachtbeleid is geproduceerd, is dit een belangrijk uitgangspunt. Het betekent dat de handelingen die de rijksoverheid heeft verricht om te komen tot een sturing en regulering van de pachtverhoudingen wel voor blijvende bewaring in aanmerking komen.

Na selectie zou met het archiefmateriaal van de betrokken actoren een reconstructie van de totstandkoming van het beleid (de wet- en regelgeving) ten aanzien van het reguleren van de pachtverhoudingen mogelijk moeten zijn.

Bij het toekennen van de waarderingen is als uitgangspunt gehanteerd dat de manier waarop de organen van de rijksoverheid de pachtverhoudingen hebben proberen te beïnvloeden voor blijvende bewaring in aanmerking komt.

Hiermee wordt voldoende recht gedaan aan de selectiedoelstelling en de zes algemene selectiecriteria aan de ene en het belang van het beleidsterrein aan de andere kant.

Deze wijze van waarderen van de handelingen in het BSD *Pachtaangelegenheden* wordt ondersteund en op enkele punten aangevuld door de historisch-maatschappelijke analyse die is uitgevoerd.

ALGEMENE CONCLUSIES HMA TEN AANZIEN VAN WAARDERING VAN HANDELINGEN IN BSD PACHTAANGELEGHEDE

Uit de HMA die voor het beleidsterrein Pachtaangelegenheden is uitgevoerd (zie bijlage) kan een aantal conclusies worden getrokken:

De belangrijkste conclusie die aan de uitgevoerde HMA verbonden moet worden, is dat de naoorlogse ontwikkelingen op het beleidsterrein pachtaangelegenheden allemaal zijn voortgekomen uit politieke besluitvormingsprocessen en de totstandkoming van wet- en regelgeving met betrekking tot pacht.

Dat betekent dat de handelingen uit het BSD *Pachtaangelegenheden* die betrekking hebben op beleidsvorming door de rijksoverheid, met een B gewaardeerd zijn. Deze wijze van waarderen wijkt niet af van de gebruikelijke manier; de algemene selectiecriteria hebben juist betrekking op de totstandkoming van beleid.

Dit betreft de handelingen 1-3, 150, 4, 12-23, 29, 30, 31, 33, 36, 38, 34, 157, 158, 160 en 159.

Verder is uit de HMA naar voren gekomen dat de consultering door de rijksoverheid van organisaties uit het veld bij het vormgeven aan het pachtbeleid belangrijk is geweest.

Daarom zijn handelingen in het BSD die betrekking hebben op het consulteren van niet-overheidsorganisaties voor blijvende bewaring gewaardeerd.

Dit betreft handeling 152.

Ten aanzien van archiefbescheiden van de grondkamers heeft de HMA uitgewezen dat alleen het materiaal dat betrekking heeft op het eigen beleid van de grondkamers, voor bewaring in aanmerking komt. De neerslag van de toetsing van pachtovereenkomsten die aan de grondkamers was opgedragen, is vanuit cultuurhistorisch oogpunt onvoldoende van belang om blijvende bewaring te rechtvaardigen.

In het concept BSD, zoals dat is ingediend ter vaststelling was (waren) geen algemene beleidshandeling(en) voor de actor Grondkamer opgenomen. Op grond van de HMA is tijdens het driehoeksoverleg besloten om een dergelijke handeling aan het BSD toe te voegen. Deze handeling is geformuleerd als "Het voorbereiden, vaststellen en evalueren van het eigen beleid ten aanzien van pachtaangelegenheden" en heeft handelingnummer 161.

INHOUDELIJK VERSLAG

Algemene opmerkingen

In het BSD is de actor "Interdepartementale overlegorganen, adviescolleges en commissies" opgenomen. De vertegenwoordiger van het Nationaal Archief vraagt zich af of deze actor niet explicieter gemaakt zou kunnen worden: welke waren de interdepartementale overlegorganen, adviescolleges en commissies precies?

Door de vertegenwoordiger van PWAA wordt uitgelegd dat voor de constructie is gekozen voor het geval er interdepartementale commissies of raden zijn geweest die niet zijn vermeld in het BSD.

Het Nationaal Archief vraagt zich af of er redenen zijn om aan te nemen dat er interdepartementale commissies bestaan (hebben) die niet in het BSD zijn opgenomen. Hij stelt voor handeling 34 voor de actor "Interdepartementale overlegorganen, adviescolleges en commissies" uit het BSD te verwijderen, als niet duidelijk is om welke organen het gaat.

De vertegenwoordigster van PWAA geeft aan dat zij geen voorbeelden van de actor kan noemen.

Besloten wordt om de actor uit het BSD te verwijderen. Mocht tijdens de bewerking alsnog materiaal van een orgaan dat niet in het BSD is opgenomen boven water komen, dan kan daarvoor bij een actualisatie alsnog een handeling worden geformuleerd.

periodisering handelingen

De vertegenwoordiger van het Nationaal Archief constateert dat er in het BSD verschillende handelingen opgenomen zijn, waarvan de periode begint vóór 1945. Aangezien de periode waarop het BSD betrekking heeft vanaf 1945 is, moet het beginjaar bij al deze handelingen aangepast worden. Het driehoeksoverleg gaat akkoord.

goedkeuring besluiten grondkamers door minister LNV

Voor de goedkeuring van besluiten van de grondkamers door de minister van LNV zijn in het concept-BSD verschillende handelingen geformuleerd (80, 85 en 90).

Het Nationaal Archief vraagt zich af waarom hiervoor gekozen is. De vraag is of het om anderssoortige goedkeuringen gaat.

Het driehoeksoverleg besluit om 1 goedkeuringshandeling in het BSD op te nemen onder nummer 85 en deze met B te waarderen.

formulering

Er is een aantal handelingen in het BSD waarvan de formulering zodanig gedetailleerd is dat zij slechts op 1 specifieke Algemene Maatregel van Bestuur of een besluit betrekking hebben.

Het gaat dan om handeling 95 van de actor minister van LNV (*Het bij AMvB bepalen dat op pachtovereenkomsten als bedoeld in art. 70f-5 van de Pachtwet 1995 (éénmalige pachtovereenkomsten) tevens de artikelen 3, 4, 5-1a, 13 tot en met 15, 18, 19-1 tot en met -4 en 71-1 van toepassing zijn*) en de handelingen 51 (*Het bij besluit bepalen dat op pachtovereenkomsten betreffende los land, hetwelk niet groter is dan een door haar te bepalen oppervlakte, de bepalingen der artikelen 10, 26, 27, 30 t/m 33, 36 en 41 t/m 46 van het Pachtbesluit- 1941 niet van toepassing zullen zijn*) en 79 (*Het beslissen dat voor een bepaalde tak van bodemcultuur de oppervlakte onder 25 are verlaagd wordt tot minimaal 10 are*) van de actor Grondkamers.

De vertegenwoordiger van het Nationaal Archief is van mening dat hier feitelijk sprake is van een activiteit die een formulering als aparte handeling niet rechtvaardigt. Het gaat hier om het stellen van regels, waarvoor een beleidshandeling op een hoger niveau geformuleerd is/moet worden.

Besloten wordt om deze handelingen in het BSD te laten vervallen.

handelingen pachtkamer en Pachtkamer

Gezien de formulering van de handelingen 123-125 en 128 bestaat er een verschil tussen een pachtkamer en een Pachtkamer. Dat is nu niet duidelijk. De vertegenwoordiger van het Nationaal Archief pleit ervoor om de formulering van de bedoelde handelingen aan te laten op de formuleringen zoals die in de handelingen 29 en 33 uit het RIO gebruikt worden. Daar wordt onderscheid gemaakt tussen "de pachtkamer (van elk kantongerecht)" en "de Pachtkamer (van het gerechtshof te Arnhem)".

Het driehoeksoverleg gaat akkoord.

handelingen van de actoren Commissie pachtbeleid, Commissie pachtnormen en Werkgroep heroverweging pachtwetgeving

In het concept-BSD was in de selectielijst van al deze actoren handeling 34 (*Het adviseren van de minister van LNV op het beleidsterrein pachtbeleid*) opgenomen. De formulering van deze handeling is erg algemeen, terwijl al deze organen een specifieke opdracht hadden; deze is beschreven in het actorenoverzicht. De vertegenwoordiger van het Nationaal Archief stelt daarom voor om voor elk van deze actoren een aparte handeling te formuleren, waarin de specifieke opdracht van het orgaan is opgenomen.

Het driehoeksoverleg gaat akkoord.

Opmerkingen per handeling

handeling 141 *Het voeren van het secretariaat van de Commissie van Advies voor het Grond- en Pachtprijnspeil*

Aangezien voor de Commissie van advies voor het grond- en pachtprijspeil eigen handelingen zijn geformuleerd in het BSD, stelt het Nationaal Archief voor om handeling 141 te laten vervallen. Het driehoeksoverleg gaat akkoord.

handeling 137 *Het (verplicht) verstrekken van alle inlichtingen aan de commissie van advies voor het grond- en pachtprijspeil*

De vertegenwoordiger van het Nationaal Archief vraagt zich af of dit wel een handeling is. Hij stelt voor om de handeling te verwijderen, vooral ook omdat er specifieke handelingen in het BSD zijn opgenomen voor de actor Commissie van advies voor het grond- en pachtprijspeil. Door PWAA wordt aangevoerd dat het met het oog op de bewerkingsfase praktisch is om met dergelijke handelingen te kunnen werken.

Daarop wordt besloten de handeling te laten staan.

handeling 43 *Het vaststellen van de pachtprijs*

Het Nationaal Archief vraagt zich af hoe precies de pachtprijs vastgesteld wordt: bij besluit van de grondkamer? Jaarlijks? Wordt deze pachtprijs na vaststelling gepubliceerd in de *Staatscourant*?

Overigens worden bij handeling 139 van de actor minister van LNV de gegevens over pacht- en grondprijzen voor blijvende bewaring voorgedragen.

Door de vertegenwoordiger van PWAA wordt uitgelegd dat het hier om het vaststellen van de pachtprijs voor overeenkomsten gaat. Er wordt geen algemene pachtprijs vastgesteld.

Het driehoeksoverleg gaat akkoord met een V-waardering.

handelingen 112 *Het aan de partijen mededelen van de bezwaren waarom een pachtovereenkomst of een overeenkomst tot wijziging of beëindiging van een pachtovereenkomst niet wordt goedgekeurd* en **113** *Het in een akte vastleggen van de wijzigingen die door de grondkamer zijn vastgesteld*

Het Nationaal Archief is van mening dat deze handelingen niet op zichzelf staan, maar onderdeel zijn van de handelingen 32 (*Het goedkeuren, wijzigen of nietig verklaren van de (ontwerp-)pachtovereenkomst op basis van toetsingsvoorschriften zoals omschreven in artikel 5 van de Pachtwet*) en 37 (*Het goedkeuren, wijzigen of nietig verklaren van de (ontwerp-)pachtovereenkomst op basis van landbouwkundige belangen, buitensporige bedingen en de overeengekomen pachtprijs*).

Het driehoeksoverleg gaat akkoord. De handelingen 112 en 113 komen te vervallen.

handeling 114 *Het mondeling behandelen van verzoeken inzake het afkeuren van een (ontwerp) pachtovereenkomst*

De vertegenwoordiger van het Nationaal Archief vraagt zich af wat precies de neerslag is van een mondelinge behandeling. Ook is hem niet precies duidelijk wat er gebeurt bij deze handeling.

Door PWAA wordt uitgelegd dat wanneer een pachtovereenkomst wordt afgekeurd, één van de partijen uitleg kan vragen over de beslissing. Deze uitleg wordt mondeling gegeven. De neerslag is een verslag van de mondelinge uitleg.

De deelnemers aan het driehoeksoverleg besluiten handeling 114 met een V te waarderen.

handeling 121 *Het (verplicht) verstrekken van gegevens over pachtverhoudingen aan waterschappen in verband met het bijhouden van het register*

De vertegenwoordiger van het Nationaal Archief vraagt zich af of dit wel een handeling is. Hij stelt voor om de handeling te verwijderen. Door PWAA wordt aangevoerd dat deze handeling tijdens de bewerking gemakkelijk is.

Daarop wordt besloten de handeling te laten staan.

handeling 138 *Het beslissen ten aanzien van alle ingekomen verzoeken in verband met wijziging van een pachtcontract bij vergadering van de grondkamers per rechtsgebied*

Aangezien het hier om een verbijzondering gaat van de algemene beoordelingshandelingen van de actor Grondkamers, stelt de vertegenwoordiger van het Nationaal Archief voor om handeling 138 te laten vervallen.

Het ministerie van LNV wil de handeling met een B-waardering echter behouden. Het gaat hier om de notulen van een zitting van alle aan de orde zijnde contracten. De beslissing over de contracten komt in de notulen te staan.

Omdat de deelnemers aan het driehoeksoverleg niet van mening verschillen over blijvende bewaring van de notulen van de Grondkamers, wordt besloten om handeling 138 te handhaven. Het driehoeksoverleg gaat akkoord.

handeling 145 *Het ontwerpen van een pachtovereenkomst die uit een door de landinrichtingscommissie nieuw gevestigde pachtverhouding voortvloeit*

Het Nationaal Archief wil weten of het hier om een specifieke overeenkomst of eerder om een model-overeenkomst gaat.

De vertegenwoordiger van PWAA legt uit: met een ruilverkaveling brengt de verpachter land in. De landinrichtingscommissie beslist vervolgens welke verpachter welk stuk land terugkrijgt. Er ontstaat een andere eigendomsverhouding. De overeenkomsten, die de neerslag van handeling 145 vormen, zijn geen modellen of standaardovereenkomsten.

Aangezien het hier dus om 'normale' pachtovereenkomsten gaat, gaat het driehoeksoverleg akkoord met een V-waardering, conform de waardering van de vergelijkbare handeling 37.

handeling 83 *Het goedkeuren van voorwaarden gesteld door openbare lichamen bij verpachting van hun in eigendom toebehorende hoeven of los zand (die zij bestemd hebben voor niet tot de landbouw betrekkelijke doeleinden van openbaar nut)*

Het Nationaal Archief heeft aangegeven dat de neerslag van deze handeling niet voor blijvende bewaring en overbrenging naar een rijksarchiefbewaarplaats in aanmerking komt.

De vertegenwoordiger van PWAA geeft aan dat de Grondkamers zich hier niet in kunnen vinden. Zij zijn van mening dat deze beschikkingen bewaard zouden moeten blijven. Met de beschikkingen mogen gronden worden verpacht met opname in de pachtovereenkomst van bepaalde bedingen. Aan de geldigheid van die beschikkingen zit geen termijn. Ze blijven in de toekomst gelden. Zo zijn er nu ook beschikkingen die al sedert 1958 gelden en die blijven gelden.

De vertegenwoordiger van het Nationaal Archief geeft aan dat het feit dat de beschikkingen nog van belang zijn voor de bedrijfsvoering van de Grondkamer, onvoldoende rechtvaardiging is voor een B-waardering. Maar als de beschikkingen nog geldig zijn, zoals de Grondkamers aangeven, zijn deze dossiers kennelijk nog niet afgesloten, en hoeft er ook nog niet vernietigd te worden. Pas op het moment dat de geldigheid van de beschikking komt te vervallen, begint de vernietigingstermijn te tellen.

Naar aanleiding van deze uitleg wordt besloten handeling 83 te waarden met "V, 12 jaar na vervallen van de geldigheid van de beschikking". Het driehoeksoverleg gaat akkoord.

handeling 96 *Het registreren van teeltpachtovereenkomsten*

Het Nationaal Archief stelt voor om het register dat de neerslag van deze handeling vormt, voor bewaring voor te dragen.

Door de Grondkamers wordt toegelicht dat er geen register bestaat. Er is daardoor geen reden om anders te handelen dan bij eenmalige of geliberaliseerde overeenkomsten.

De vertegenwoordiger van het Nationaal Archief kan zich hierin vinden.

Handeling 96 wordt met een V gewaardeerd. Het driehoeksoverleg gaat akkoord.

Over de waardering van de overige handelingen waren alle betrokken partijen het eens.

ACCORDERING

Het verslag is in februari 2008 voorgelegd aan de bij het overleg betrokken personen. Deze hebben hun goedkeuring aan dit verslag gegeven.

BIJLAGE: Historisch-maatschappelijke analyse

Beleidsterrein:

Pachtaangelegenheden vanaf 1945

Deskundige:

prof.mr. G.M.F. Sniijders, bijzonder hoogleraar agrarisch recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen. De heer Sniijders heeft een handboek over het Nederlandse pachtrecht geschreven. De heer Sniijders is tevens advocaat, partner bij Wijn & Stael advocaten te Utrecht.

Namens het Nationaal Archief:

dr. A.H. Poelwijk, medewerker Selectie & Acquisitie.

Werkwijze:

Uitgangspunt van het gesprek was de door het Nationaal Archief opgestelde vragenlijst. Deze vragenlijst is de heer Sniijders voorafgaande aan het gesprek toegezonden. Tijdens het interview bleek dat een aantal vragen beter gelijktijdig te beantwoorden waren.

Van het interview is onderstaand verslag opgesteld door de vertegenwoordiger van het Nationaal Archief. Aan het einde van het verslag is een aantal conclusies opgenomen.

Het verslag is voorgelegd aan de materiedeskundige. Naar aanleiding van zijn opmerkingen is het verslag op enkele punten aangepast.

De heer Sniijders is akkoord gegaan met de verslaglegging.

Datum:

Op 29 november 2007 heeft in Utrecht een gesprek plaatsgevonden waarvan hieronder de weergave is opgenomen.

VERSLAG

1. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op het beleidsterrein, en wat is het belang daarvan? en

2. Welke gebeurtenissen/incidenten hebben plaatsgevonden, en in hoeverre zijn deze van belang geweest voor het beleidsterrein (en eventueel aanverwante beleidsterreinen)?

De heer Sniijders geeft aan dat het naoorlogse Nederlandse pachtrecht feitelijk begint met de Pachtwet van 1958 en de hele aanloop daar naar toe. Tot aan dat moment was volgens hem het Pachtbesluit van 1941 van kracht gebleven.

Dat betekent dat als er over pachtbeleid gesproken wordt, het gaat over het beleid dat na 1958 op grond van de Pachtwet uit dat jaar is gevoerd.

Pachtwet 1958

In welk opzicht was Pachtwet 1958 vormgevend voor het pachtbeleid? Wat zijn de belangrijkste elementen uit de Pachtwet 1958?

Het belangrijkste element, en ook het element dat tot discussie aanleiding heeft gegeven, want zoals wellicht bekend is sinds september 2007 de Pachtwet uit 1958 ingetrokken en is vervangen door een titel in het Burgerlijk Wetboek.

Wat bepalend was in de Pachtwet 1958 is de hele sterke bescherming die de pachter kreeg.

In die zin kan worden gesteld dat de wet zijn oorsprong vond in de crisisjaren voor de Tweede Wereldoorlog waar het idee heerste dat eigenaren van de grond misbruik konden maken van de zwakke positie van de boeren op het moment dat het om het verpachten van grond ging.

Toen heeft men ervoor gekozen een regeling te maken waarin de positie van de pachter op allerlei manieren werd beschermd. En dat viel dan uiteen in:

1. het vaststellen van een hoogst toelaatbare pachtprijs, de maximum pachtprijs

2. heel wonderlijk voor het overeenkomstrecht: werd er een bestuursorgaan ingesteld die alle overeenkomsten moest toetsen, de grondkamers
3. over de pachtovereenkomst zelf:
 - a. de overeenkomst was weliswaar voor bepaalde tijd, maar na afloop kon een verlenging plaatsvinden
 - b. pachter had recht om een naast familielid (met name een van zijn kinderen) in zijn plaats te stellen
 - c. voorkeursrecht voor de pachter in geval van verkoop van de grond door de verpachter

De grote makke van de Pachtwet was dat de bescherming van de pachter te sterk was. Daardoor ontstond een situatie waarin de verpachter onzeker was over de periode waarin hij niet vrij over zijn grond kon beschikken. Dat zorgde voor een daling van de waarde van het pachtobject (de waarde van een object in verpachte staat belooft afhankelijk van de feitelijke situatie circa 40 tot 60% van de waarde in pachtvrije staat).

De heer Snijders spreekt in dit verband van het "dilemma van de pacht": op gegeven moment kom er een punt aan waarop om de pachter echt te laten genieten van de bescherming van het pachtrecht, deze bescherming af zou moeten nemen.

Anders gezegd: de bescherming van de pachter beet zichzelf in de staart. Bescherming was zo sterk dat eigenaren er in toenemende mate van afzagen om tot verpachting over te gaan.

En daarmee had de pachter ook niets.

In de Pachtwet wordt een belangrijke rol aan de grondkamers toegekend.

Dat is eigenlijk heel bijzonder. Het overeenkomstenrecht gaat er (vanuit de Franse traditie) van uit dat er zoveel mogelijk rechtsvrijheid is, dat partijen zoveel mogelijk vrij moeten zijn om de inhoud van relaties af te spreken.

Voor een aantal beleidsterreinen is deze vrijheid wel ingeperkt (arbeidsrecht, huurrecht), maar dat er een bestuursorgaan is ingesteld om speciaal toe te zien op overeenkomsten, bestaat eigenlijk alleen in het pachtrecht.

De grondkamer kreeg de bevoegdheid om pachtovereenkomsten te toetsen. Wanneer de grondkamer van mening was dat de overeenkomst niet legitiem was, konden er twee dingen gebeuren:

1. de grondkamer verzocht de betrokken partijen om de overeenkomst op bepaalde punten aan te passen
2. de grondkamer verklaarde de pachtovereenkomst nietig. Dit was de uiterste sanctie waartoe een grondkamer kon overgaan.

De heer Snijders vermoedt dat de sterke positie voor de grondkamers in de Pachtwet ervoor zorgde dat er slechts in een gering percentage van het aantal gevallen tot nietigverklaring werd overgegaan. Verstandige mensen die een overeenkomst maken, die vragen zich heel goed af of die overeenkomst de toets van de grondkamer kan doorstaan.

Redenen voor het nietigverklaren van een pachtovereenkomst konden onder meer zijn:

- er werd een hogere pachtprijs afgesproken dan toegestaan
- er werden onderhoudsverplichtingen voor de pachter opgenomen in de overeenkomst. De grondkamer kon dan beslissen een lagere pachtprijs vast te stellen dan eigenlijk volgens de norm is toegestaan.

Toetsing van overeenkomsten was de belangrijkste rol van de grondkamers.

De grondkamer kreeg ook de bevoegdheid pachtovereenkomsten te toetsen bij wijziging en beëindiging.

Daarnaast kreeg de grondkamer zeggenschap over alles wat te maken heeft met wijziging van de pachtprijzen.

Nog wel een paar andere taken en bevoegdheden voor de grondkamer (zo hadden grondkamers bijvoorbeeld een rol in het kader van taxaties bij de uitoefening van het voorkeursrecht), maar de toetsing is verreweg de meest ingrijpende.

Het effect van deze belangrijke positie van de grondkamers in de pachtwetgeving was dat tot 1995 partijen strafbaar waren wanneer ze een pachtovereenkomst niet ter toetsing indienden bij de

grondkamer. Dat gold als een economisch delict. Vooral historisch van belang, want het was niet zo dat het Openbaar Ministerie op dit punt een actief vervolgingsbeleid hanteerde.

Als belangrijkste effect van de Pachtwet 1958 noemt de heer Sniijders het teruglopen van de hoeveelheid officieel verpachte grond.

Vlak na de Tweede Wereldoorlog was ongeveer de helft van het landbouwareaal in Nederland verpacht. In de jaren '80/'90 van de twintigste eeuw bedroeg dit percentage nog slechts circa 20 %.

Daarnaast is er nog een onbekende hoeveelheid zogenoemde 'grijze pacht'; verpachting door middel van overeenkomsten buiten de pachtwetgeving om.

De bestrijding van illegale pachtovereenkomsten had geen prioriteit. In 1995 verdween ook de strafbepaling uit de Pachtwet.

Wijziging Pachtwet 1958

De naoorlogse ontwikkeling van het beleidsterrein pachtaangelegenheden overziend, blijft de Pachtwet 1958 het belangrijkste ijkpunt. Voorafgaand aan de totstandkoming hiervan was er weliswaar enige regelgeving, maar pas in 1958 wordt vormgegeven aan het Nederlandse pachtbeleid.

De Pachtwet is in september 2007 vervangen door een regeling die deel uitmaakt van het Burgerlijk Wetboek (titel 7.5 BW). Deze wetswijziging heeft een heel lange aanloop. Al aan het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw begon een discussie over de wenselijkheid van het aanpassen van de pachtwetgeving.

Sniijders schetst de totstandkoming van de nieuwe regeling ten aanzien van pacht. Hij geeft aan dat hij dit uitgebreid heeft beschreven in een recent artikel (zie onder vraag 7).

Eind jaren tachtig werd een soort conferentie gehouden in Beetsterzwaag van allerlei mensen die betrokken zijn bij het pachtbeleid in Nederland en ook een paar mensen uit het buitenland. Zij hebben toen vastgesteld dat er geliberaliseerd zou moeten worden in het Nederlandse pachtrecht. Dit om ervoor te zorgen dat het ook voor eigenaren aantrekkelijk werd om tot verpachting over te gaan.

Deze discussie duurde voort en leidde ertoe dat in 1995 een gedeeltelijke liberalisering van het pachtrecht werd doorgevoerd.

Er werd een artikel (70f) aan de Pachtwet toegevoegd, waarin twee nieuwe pachtvormen zijn opgenomen: 1) teelpacht (lid 1-4) en 2) eenmalige pacht (lid 5-10).

Eenmalige pacht hield in dat eigenaren de mogelijkheid kregen om eenmalig gedurende 12 jaar los land (agrarische grond zonder gebouwen) in pacht uit te geven zonder dat daar de beschermende bepalingen op van toepassing waren.

Sniijders zegt hiervan dat dit "après nous la deluge"; men had in 1995 voor 12 jaar het probleem even opgelost. Maar degene die in 1995 daarmee begonnen, konden na 12 jaar geen gebruik meer maken van deze regeling.

Dus in 2007 begint dit probleem weer te spelen.

De regering en de Tweede Kamer spraken in 1995 af dat binnen 5 jaar een evaluatie van de eenmalige pacht plaats zou vinden. Daarbij moest worden gezien of de wijzigingen het beoogde effect hadden en daarnaast of er aanleiding was om de gehele pachtwet te herzien. Nog altijd in het kader van het liberaliseren van de pacht.

Al sinds begin jaren '70 van de vorige eeuw was er sprake van dat de pachtovereenkomst naast de andere overeenkomsten een regeling zou moeten krijgen in het Burgerlijk Wetboek.

Uiteindelijk leidden deze ontwikkelingen tot de instelling van de commissie Leemhuis voor de evaluatie van de wijziging uit 1995. Deze commissie trok in 2000 in haar rapport "Ruimte voor pacht" twee conclusies:

- de eenmalige pacht was een groot succes; dat is te zien aan het toenemen van het verpachte areaal in Nederland;
- nu moet de stap gezet worden om de pachtrecht fundamenteel aan te pakken en het dan ook tegelijkertijd onder te brengen in het Burgerlijk Wetboek.

Het kabinet prees de commissie voor haar goede werk, maar trok vervolgens een eigen plan en komt met een eigen voorstel hoe het pachtrecht er uit zou moeten zien.

Voor het kabinet was een centraal begrip de pachtafhankelijkheid. Het kabinet koos ervoor de pachtafhankelijke goed te beschermen. De niet-pachtafhankelijke kan met minder bescherming toe.

Van pachtafhankelijkheid is sprake wanneer er sprake was van bedrijfspacht.

Bedrijfspacht houdt in dat ofwel gebouwen zijn verpacht of indien een substantieel deel van de grond bij een pachtovereenkomst is betrokken.

Dit is uiteindelijk niet in de wet terechtgekomen, maar het geeft wel de richting aan waarin werd gedacht; een heel ander idee van het kwalificeren van pachtovereenkomsten dan tot dan toe gebeurd was in Nederland.

Eind 2001 stemde de Tweede Kamer in met het nieuwe pachtbeleid. Daarna kon het kabinet aan de slag met het vormgeven aan een nieuwe pachtregeling.

Toen zijn er vervolgens een aantal kabinetten gevallen, vandaar dat het wel even heeft geduurd.

In juni 2004 werd een voorontwerp voor de nieuwe tekst van titel 7.5 uit het Burgerlijke Wetboek met een Memorie van Toelichting, voorgelegd aan een groot aantal organisaties die betrokken zijn bij de pacht in Nederland. De organisaties werd gevraagd wat zij van het voorontwerp vonden.

Het pacht dossier was altijd politiek ongelooflijk gevoelig. Dat heeft ermee te maken dat er heel grote belangen bij zijn betrokken, maar die zijn volstrekt tegenstrijdig.

Want eigenaren willen een zo hoog mogelijk rendement en zo veel mogelijk vrijheid en de pachter die willen een zo laag mogelijke pacht prijs en een grote bescherming.

Dat maakt het tot een ongelooflijk lastige discussie.

Afgezet tegen deze achtergrond gebeurde er in november 2004 iets heel bijzonders, namelijk alle organisaties stuurden een gezamenlijke reactie stuurden op het voorontwerp.

In deze brief gaven de organisaties (LTO Nederland, de Federatie Particulier Grondbezit, de Vereniging Natuurmonumenten, de Landschappen, de Bond van Landpachters en Eigen Grondgebruikers, Staatsbosbeheer en het Nederlands Agrarisch Jongerencontact) het niet eens te zijn met het voorontwerp.

Ze hadden geen bezwaar tegen het opnemen van het pachtrecht in het Burgerlijk Wetboek. Daar hadden zij ook verder geen belang bij (was belang van minister van Justitie).

Een fundamentele herziening van het pachtrecht kan wel, maar niet op de manier waarop het kabinet voorstelde. Want de indeling in bedrijfspacht en losse pacht daarvan vonden de eigenaren nog altijd dat zij veel te veel worden beperkt in hun vrijheid.

De organisaties van pachters vonden ook dat zij er niets mee opschoten omdat als eigenaren vinden dat zij te veel beperkt worden in hun vrijheid, dan de grond niet wordt aangeboden, en staan de pachters met lege handen.

Het enige dat de organisaties vroegen aan de minister van LNV was om een aantal knelpunten in de pachtwet op te lossen. Dat zijn er maar een paar; de belangrijkste is om voor het einde van 2007 de twaalfjaarstermijn uit artikel 70f van de Pachtwet te halen.

Gezien het feit dat verpachting van gebouwen weinig voorkomt en dat verpachtingen eigenlijk uitsluitend betrekking hebben op losse grond, zou ook de eenmaligheid van de pacht uit de wet gehaald moeten worden.

De organisaties wilden dat losse grond onbeperkt verpacht kon worden onder de voorwaarden van de eenmalige pacht. Dat betekende dus het schrappen van de eenmalige pacht uit de Pachtwet.

Dat heeft ertoe geleid dat minister Veerman begin 2005 het door Justitie opgestelde voorontwerp naar de prullenmand verwees.

Toen ontstond er een echt probleem aangezien de datum van eind 2007, waarop er iets moest gebeuren vanwege het aflopen van de 12-jaarstermijn, bleef bestaan, maar de ingrijpende herziening die door Justitie was voorgesteld niet door ging.

Men heeft er toen voor gekozen om wel een regeling voor titel 7.5 van het Burgerlijk Wetboek te maken, maar daarbij heel sterk uit te gaan van de tekst van de Pachtwet, en daar geen nieuwe pachtvormen bij te bedenken, maar het hele systeem over te brengen naar het Burgerlijk Wetboek.

Zaken die in de Pachtwet stonden, en die in het Burgerlijk Wetboek niet thuishoren, moeten in aparte regelingen worden ondergebracht. Het verschijnsel grondkamers bijvoorbeeld is per 1 september 2007 in de *Uitvoeringswet grondkamers* opgenomen. Ook allerlei procesrechtelijke bepalingen zijn uit de pachtwet gehaald en ondergebracht in wetboeken waar deze bepalingen in thuishoren.

De regelingen in de Pachtwet zijn in terminologie zoveel mogelijk aangepast aan de rest van het Burgerlijk Wetboek, en met name titel 7.4 over de huurovereenkomst (technische herziening, stroomlijning).

Hiermee was bereikt wat de betrokken organisaties beoogden. De organisaties hebben dus eigenlijk hun zin gekregen. Hun lobby was dus succesvol geweest.

Dat is eigenlijk het verhaal van de pacht in een notendop.

Overige ontwikkelingen

Snijders schetst nog een aantal andere ontwikkelingen op het beleidsterrein pachtaangelegenheden:

- Er is in de pachtwetgeving oog ontstaan voor alles wat te maken heeft met natuur en landschap. In de Pachtwet werden aparte bepalingen opgenomen voor verpachting in met name natuurrezervaten.
- In de jaren '70 is de regel toegevoegd dat iemand die de leeftijd van 65 had bereikt, als de verpachter dan een einde aan de pachtovereenkomst wilde maken, ook als pachter moest ophouden. Een 65-jarige pachter kon geen verlengingen meer krijgen als de verpachter dat wilde tegenhouden. Deze regeling is bij de behandeling in de Tweede Kamer van titel 7.5 van het Burgerlijk Wetboek verdwenen, eigenlijk tegen de wens van iedereen.
- Naast de discussie over titel 7.5 van het Burgerlijk Wetboek is een discussie geweest over hoe vanaf september 2007 pacht prijzen bepaald zouden moeten worden. Ook dat systeem is helemaal overhoop gegaan. Hier zijn ook heel veel rapporten over verschenen.

3. Welke individuen/groepen zijn van belang geweest op het beleidsterrein (en eventueel aanverwante beleidsterreinen)? en

4. Welke organisaties zijn van belang geweest op het beleidsterrein (en eventueel aanverwante beleidsterreinen) en waarom?

Snijders refereert hier aan de organisaties die in de afgelopen jaren betrokken zijn geweest bij de voorstellen voor liberalisering van de pachtwetgeving: LTO Nederland, de Federatie Particulier Grondbezit, de Vereniging Natuurmonumenten, de Landschappen, de Bond van Landpachters en Eigen Grondgebruikers, Staatsbosbeheer en het Nederlands Agrarisch Jongerencontact.

Verder spelen de Grondkamers een belangrijke rol in het pachtbeleid. Naar de mening van Snijders is het beleidsarchief van de grondkamers wel van belang. Verder bestaat het archief van de Grondkamers uit een verzameling beschikkingen in individuele gevallen over pachtovereenkomsten. Volgens Snijders reikt het belang van deze verzameling niet verder dan de betrokken partijen en het bedrijfsvoeringsbelang van de Grondkamers zelf. Er zal geen historisch belangrijk materiaal in aangetroffen worden.

De beslissingen van de grondkamer zijn niet belangrijker dan uitspraken van de kantonrechter.

Voor zover er principiële zaken aan de orde zijn geweest, zal er hoger beroep zijn aangetekend bij de Centrale Grondkamer. Belangwekkende uitspraken van de Centrale Grondkamer worden al bewaard en zijn gepubliceerd in het tijdschrift *De Pacht*, later (vanaf 1980/81 *Agrarisch Recht*). Daarin is rechtspraak van Centrale Grondkamer, alsmede de rechtspraak van de Pachtkamer van het hof in Arnhem terug te vinden.

Meer dan dat moet de overheid niet willen bewaren, volgens Snijders.

Snijders geeft aan dat het Landbouwschap inmiddels niet meer bestaat. Een jaar of 10 geleden is een aantal taken terechtgekomen bij LTO-Nederland.

Het is de heer Snijders niet duidelijk of het Landbouwschap een grote rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de Pachtwet.

5. In hoeverre mag worden verwacht dat de informatie met betrekking tot de op grond van bovenvermelde vragen als belangrijk te kwalificeren onderwerpen allen kan worden aangetroffen in de overheidsarchieven m.b.t. het beleidsterrein of dat deze wellicht ook elders te vinden is?

Snijders geeft aan dat de ontwikkelingen op het beleidsterrein pachtaangelegenheden voor het overgrote deel in de archieven van organen van de rijksoverheid. Zo is de hele discussie over de totstandkoming van nieuwe pachtwetgeving vrijwel volledig terug te vinden in kamerstukken.

Wellicht dat er nog archiefmateriaal m.b.t. pachtaangelegenheden te vinden is bij de Federatie Particulier Grondbezit of LTO-Nederland (werkgroep Pacht).

6. In hoeverre is het noodzakelijk om nog andere deskundigen over deelaspecten van het beleidsterrein te raadplegen en wie zou daar het beste voor benaders kunnen worden?

De materiedeskundige geeft aan dat Jan Bongers, de griffier van de Centrale Grondkamer, nog uitgebreide informatie over het archiefmateriaal van de grondkamers zou kunnen geven. Met name zou de heer Bongers inzicht kunnen geven in de discussies over de wijze waarop de pachtprizen bepaald zouden moeten worden, over de financieel-economische kant van de pacht. Bongers was betrokken bij diverse commissies die zich met deze problematiek bezighielden.

Verder zou de heer Heisterkamp, oud-voorzitter van de Pachtkamer, thans lid van de Hoge Raad, aanvullende informatie over de pachtwetgeving kunnen leveren.

- *De vertegenwoordiger van het Nationaal Archief meent dat het raadplegen van andere deskundigen vooralsnog niet noodzakelijk is gezien de toereikende analyse van de heer Snijders.*

7. Is er eventueel nader (literatuur-) onderzoek noodzakelijk ter aanvulling van het IO?

Snijders, G.M.F., "Titel 7.5 BW: een wijs vergelijk tussen theorie en praktijk?" in: *Vergelijkenderwijs. Liber amicorum voor prof. dr. E.H. Hondius* (Deventer 2007).

CONCLUSIES

- Het interview met de heer Snijders maakt duidelijk dat de belangrijke ontwikkelingen op het beleidsterrein pachtaangelegenheden allemaal zijn voortgekomen uit politieke besluitvorming en de totstandkoming van wet- en regelgeving m.b.t. pacht. Daarom kan er vanuit worden gegaan dat het toepassen van de bestaande selectiecriteria voor het beleidsterrein pachtaangelegenheden voldoende is.
- Door de heer Snijders is aangegeven dat de consultering door de rijksoverheid van een aantal organisaties uit het veld bij het ontwerpen van regelgeving belangrijk is geweest (bv. bij de totstandkoming van de nieuwe wetgeving op het terrein van de pacht in de laatste 20 jaar). Daarmee dient bij het waarderen van de handelingen in het Basisselectiedocument *Pachtaangelegenheden* die op dergelijke overleggen betrekking hebben, rekening gehouden te worden.
- Aandachtspunt voor eventuele verwerving door Nationaal Archief zijn de archieven van enkele particuliere organisaties die (ook) actief zijn (geweest) op het beleidsterrein pachtaangelegenheden.