

Vergaderjaar 2011–2012

33 166

Wijziging van de Uitvoeringswet grondkamers (aanpassing in verband met Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en in verband met herziening benoemingsprocedure)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Uitvoeringswet grondkamers (hierna: Uitvoeringswet). Allereerst wordt de Uitvoeringswet gewijzigd in verband met aanpassing aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet). Deze wijziging strekt ertoe de grondkamers onder de werking van de Kaderwet te brengen (artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel). Op deze wijziging wordt nader ingegaan in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting. Op grond van artikel 6 van de Kaderwet is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties medeondertekenaar van dit wetsvoorstel. De toelichting wordt dan ook mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gegeven. Daarnaast wordt de formele adviesrol voor gedeputeerde staten bij de benoemingsprocedure voor de leden van de grondkamers geschrapt (artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel). Op die wijziging wordt nader ingegaan in paragraaf 3 van deze memorie van toelichting. Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt enkele onjuiste verwijzingen te herstellen (artikel I, onderdelen C tot en met E, van het wetsvoorstel).

Het wetsvoorstel betreft de organisatie en de werkwijze van de grondkamers. Het wetsvoorstel leidt niet tot administratieve lasten voor burgers of bedrijven. Het wetsvoorstel heeft wel gevolgen voor de uitvoeringslasten. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 4 van deze memorie van toelichting.

Artikel II voorziet in inwerkingtreding van het wetsvoorstel bij koninklijk besluit. Aangesloten zal worden bij het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten (Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309).

2. Toepasselijkheid Kaderwet

2.1. Achtergrond

Per 1 februari 2007 is de Kaderwet in werking getreden. Deze wet heeft onder meer ten doel de organisatie van zelfstandige bestuursorganen (hierna: zbo's) rijksbreed te uniformeren, de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen transparant te regelen en een inzichtelijke financiële controle op de zbo's vorm te geven.

Op grond van artikel 2, tweede lid, van de Kaderwet is het noodzakelijk de op 1 februari 2007 bestaande regelgeving met betrekking tot zbo's aan te passen. Overeenkomstig artikel 42 van de Kaderwet heeft de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de Tweede Kamer bij brief van 21 januari 2008 bericht welke zbo's die onder het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ressorteerden, onder de werking van de Kaderwet zullen worden gebracht (Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 48). Dit betreft onder andere de grondkamers, wier positie is vastgelegd in de Uitvoeringswet. De grondkamers zijn ingesteld in verband met het belang van onpartijdige en onafhankelijke beoordeling van pachtovereenkomsten (instellingsmotief als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Kaderwet). Het onderhavige wetsvoorstel ziet op de wijziging van de Uitvoeringswet in verband met de Kaderwet.

Op enkele punten wordt afgeweken van de Kaderwet. Dit hangt samen met de semirechterlijke taken van de grondkamers zoals de toetsing van pachtovereenkomsten. Als pachtovereenkomsten ter goedkeuring worden voorgelegd aan de grondkamer, toetst de grondkamer de overeengekomen verplichtingen (waaronder de pachtprijs). De grondkamer geeft daarmee een onafhankelijk, bindend oordeel over hetgeen de betrokken partijen hebben vastgelegd in de pachtovereenkomst.

De Uitvoeringswet bevat tevens bepalingen over de positie van de Centrale Grondkamer. Dit college is met rechtspraak belast en voldoet daarmee niet aan de definitie van bestuursorgaan, aldus de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 16 september 1988 (Agr.R, 4219). Anders dan de grondkamers zal dit college dus niet onder de werking van de Kaderwet worden gebracht.

2.2. Wijzigingen in verband met toepasselijkheid Kaderwet

Ingevolge een nieuw artikel 1a van de Uitvoeringswet is – met uitzondering van vier artikelen – de Kaderwet van toepassing op de grondkamers. Daarmee werken de algemene bepalingen waaraan een zelfstandig bestuursorgaan ingevolge de Kaderwet moet voldoen rechtstreeks door voor de grondkamers. Op enkele punten verdragen de eisen van de Kaderwet zich evenwel niet met het semirechterlijk karakter van de grondkamers.

Dit geldt voor de bevoegdheden van de minister om beleidsregels te stellen met betrekking tot de taakuitoefening en besluiten van het zelfstandig bestuursorgaan te vernietigen (artikelen 21 en 22 van de Kaderwet). De uitsluiting van de bevoegdheid van de minister om besluiten van de grondkamer te vernietigen geldt voor alle besluiten die de grondkamer neemt. Dit vloeit voort uit de volledig onafhankelijke positie van de grondkamer. De grondkamer kan ook oordelen over pachtovereenkomsten waarbij de Staat een van de partijen is. Ook om deze reden past het niet als de minister vervolgens beleidsregels kan stellen met betrekking tot de taakuitoefening of besluiten kan vernietigen.

Verder past benoeming van de voorzitter, secretaris en leden van de grondkamer door de minister slecht bij de aard van de taken van de grondkamer. De grondkamer geeft net als een rechterlijk college een onafhankelijk, bindend oordeel. Hiertegen is enkel beroep mogelijk bij de Centrale Grondkamer in de in artikel 36 van de Uitvoeringswet bedoelde gevallen en dus niet bij de civiele rechter. De pachtrechter neemt de juistheid aan van de beslissing van de grondkamer ten aanzien van onderwerpen die tot de competentie van de grondkamer behoren. Daarnaast kan de minister op grond van artikel 40 van de Uitvoeringswet zelfstandig (dus los van de partijen) beroep van een beschikking van de grondkamer instellen in verband met een juiste uitleg en toepassing van het pachtrecht. Ten slotte is ook hier van belang dat de grondkamer kan oordelen over pachtovereenkomsten waarbij de Staat een van de partijen is. Gelet op al deze aspecten ligt het in de rede voor de voorzitter, secretaris en leden van de grondkamer dezelfde eis te hanteren ten aanzien van de benoeming als voor de leden van een rechterlijk college. Vastgehouden wordt dan ook aan de benoeming door de Kroon van de voorzitter, secretaris en leden van de grondkamer. Hiermee wordt afgeweken van artikel 12 van de Kaderwet.

In het verlengde van benoeming door de Kroon is ervoor gekozen de regeling van de rechtspositie bij algemene maatregel van bestuur te handhaven. Hiermee wordt afgeweken van artikel 14 van de Kaderwet.

3. Herziening benoemingsprocedure leden grondkamer

Voor de benoeming van een lid of van een plaatsvervangend lid maken gedeputeerde staten een aanbeveling op (artikel 3, derde lid, van de Uitvoeringswet). De betrokkenheid van gedeputeerde staten is destijds op verzoek van de Tweede Kamer opgenomen in de Pachtwet 1958 (Kamerstukken II 1955/56, 3884, nrs. 4 en 5). Bij de herziening van het pachtrecht in 2007 is de benoemingsprocedure van de Pachtwet 1958 ongewijzigd overgenomen in de Uitvoeringswet.

Per 1 januari 1998 is het Besluit aanwijzing rechtsgebied grondkamers in werking getreden. Toen is het aantal grondkamers teruggebracht van twaalf provinciale naar vijf regionale in verband met een wijziging in de werklast en een efficiëntere organisatie en werkwijze bij de grondkamers. Sindsdien maken gedeputeerde staten van de betrokken provincies gezamenlijk een aanbeveling op. Met de inwerkingtreding van het Uitvoeringsbesluit pacht per 31 oktober 2007 is het Besluit aanwijzing rechtsgebied grondkamers vervallen. De in dat besluit opgenomen bepalingen over het rechtsgebied van de grondkamers zijn ongewijzigd overgenomen in het Uitvoeringsbesluit pacht.

De leden van de grondkamer hebben in de praktijk veelal deskundigheid op een specifiek deel van het rechtsgebied van de grondkamer. In het kader van een representatieve vertegenwoordiging wordt hiermee bij de benoeming van de leden rekening gehouden. Zo hebben gedeputeerde staten van de provincie, op wier grondgebied een vacature betrekking heeft, het voortouw bij het opmaken van de aanbeveling. In de praktijk gaat de werving van kandidaten vooral in overleg met de grondkamer. De betrokkenheid van gedeputeerde staten van de desbetreffende provincies is geleidelijk aan verminderd.

In het Regeerakkoord Vrijheid en verantwoordelijkheid (Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 14) en het Bestuursakkoord 2011–2015 (Kamerstukken II 2010/11, 32 749, nr. 1) wordt een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid uiteengezet, die zich tot haar kerntaken beperkt. Belangrijk adagium daarbij is «je gaat erover of niet». In die context ligt de formele

adviesrol van gedeputeerde staten bij de benoeming van leden en plaatsvervangend leden van de grondkamer niet meer voor de hand. In de praktijk blijken de grondkamers een grotere rol te spelen bij de benoemingsprocedure dan de provincies. Gelet hierop en gezien de met de benoemingsprocedure gepaard gaande uitvoeringslasten voor de provincies heeft de formele adviesrol van gedeputeerde staten feitelijk geen meerwaarde. Daarom wordt thans artikel 3, derde lid, van de Uitvoeringswet aangepast. Voorzien wordt in het opmaken van een aanbeveling door de grondkamer. De voorgestelde wijziging sluit aan bij de wens van de provincies om de formele adviesrol te herzien, zoals uiteengezet door de directeur van het Interprovinciaal Overleg (IPO) in zijn brief van 23 maart 2011 aan de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Gedeputeerde staten kunnen vooruitlopend op deze wijziging de grondkamers belasten met de voorbereiding van de benoemingsprocedure. Overgangsrecht in de vorm van een voorziening voor lopende benoemingsprocedures is daarmee niet nodig.

4. Uitvoeringslasten

De toepasselijkheid van de Kaderwet op de grondkamers betekent op onderdelen een andere bedrijfsvoering. Zo zal voortaan in het jaarverslag inzicht worden geboden in de kwaliteit van de dienstverlening. Verder zal vijfjaarlijks een evaluatie plaatsvinden van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het functioneren van de grondkamer. Ook de voorschriften over de registratie van nevenactiviteiten en de informatiebeveiliging vergen wijzigingen in de bedrijfsvoering. Deze aanpassingen vergen naar verwachting een tijdsbeslag van 700 uren. De totale kosten van de aanpassingen bedragen naar verwachting ongeveer 63 000 euro. Dit zal worden opgevangen binnen de begroting.

De voorgestelde wijziging van de benoemingsprocedure leidt naar verwachting tot een daling van de uitvoeringslasten bij de provincies. De uitvoeringslasten bij de grondkamers zullen naar verwachting per jaar 3000 euro hoger zijn; de geringe stijging hangt samen met het feit dat de grondkamers in de praktijk al een belangrijke bijdrage leverden aan de invulling van de benoemingsprocedure.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker