

Een interview met Bas Visser, juridisch raadgever Natuur, Bos en Landschap

## Bos is bos als het onder de Boswet valt

**In het vorige artikel kon u over de ontwikkeling van de Boswetgeving lezen in de periode 1910-1961. Om van de huidige stand der zaken een indruk te krijgen is Bas Visser, een groene juridisch raadgever geïnterviewd over zijn ervaringen en ideeën.**

### **Hoe functioneert de Boswet?**

"Over de Boswet wordt eigenlijk weinig geprocedeerd en het levert weinig rechtspraak op. De wet functioneert in zijn totale werking wel goed. Hierbij denk ik dan aan drie criteria: in hoeverre wordt het doel bereikt; hoe functioneert de rechtspraak; en hoe gaan mensen er in de praktijk mee om en hoe tevreden zijn ze ermee. Welnu, we hebben nu in Nederland meer bos dan bij aanvang van de wet, er is weinig rechtspraak over en de (bos)mensen zijn tevreden. Dus dat lijkt objectief gezien wel goed. Maar als er dan geschillen zijn, dan kom je letterlijk in een juridische jungle terecht, een soort oerbos dus. Het is geen eenduidige wet en er zijn op tal van onderdelen bedenkingen over wat de wet bedoelt, hetgeen de uitvoering en handhaving van de wet ook niet ten goede komt."

### **De Boswet een juridische jungle?**

"De Boswet is echt een product van het gedachtegoed van de jaren 30 en 50 want in die tijd werd nog heel erg polariserend gedacht. Socialisten en liberalen stonden nog heel erg tegenover elkaar: de nachtwakerstaat was

bezig een verzorgingsstaat te worden. Die discussies vind je allemaal in de totstandkoming van de wet terug en ook in de uiteindelijke wettekst die ook heel dubbel is. Destijds is de wettekst wel eenduidig door de socialistische regering geschreven maar uiteindelijk heeft -nadat de socialistische regering gevallen was- een liberale regering de wet ingevoerd. Dit politieke compromis heeft niet veel fraais opgeleverd."

### **Waar ligt de grens van de bebouwde kom inzake de Boswet?**

"Over die essentiële vraag is al veel verwarring. Verwarring komt o.a. doordat de wet zelf in artikel 1 lid 5 regelt dat een lagere overheid de macht krijgt om de werkingssfeer van een hogere overheid te bepalen. Met andere woorden de gemeente (lagere wetgever) heeft de macht om zelf te bepalen waar die grens ligt. Een unicum in Nederlands juridisch land! Stel je voor dat een gemeente de hoogte van de bijstandsuitkering kan bepalen of kan besluiten dat de wet op de ruimtelijke ordening wel of niet in haar gemeente van toepassing zou zijn!? Daarnaast hebben kwaadwillende gemeenten ook de mogelijkheid een bedrijventerrein belangrijker te vinden dan bos middels de uitzondering tot bestemmingsplanwijziging zodat de boseigenaren vaak aan het kortste eind trekken in ruimtelijke orderingsgeschillen.

Binnen die "bebouwdekomgrens inzake de Boswet" is de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van toepassing en daarbuiten de Boswet. Maar om-



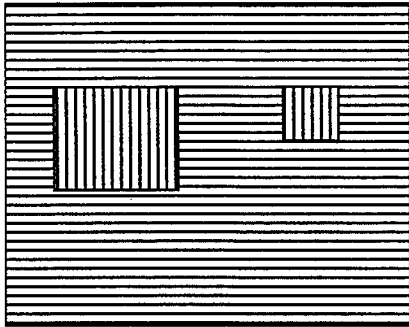
Bas Visser

dat de Boswet is zoals ze is, zijn er in Nederland vier verschillende grenssituaties te onderscheiden (zie figuur 1).

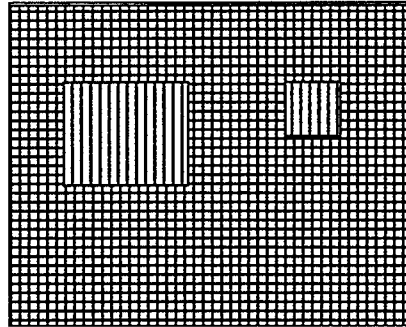
Het is maar aan de meedenkende, welwillende, kwaadwillende of niet denkende gemeente in welke situatie een boseigenaar belandt."

### **Wanneer is de Boswet van toepassing?**

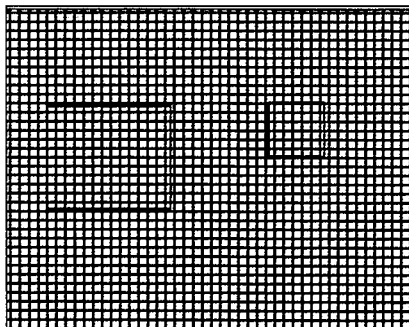
"Naast de onduidelijkheid van de bebouwdekom-grens, is er een tweede -ook essentiële- vraag: Wanneer geldt die Boswet? Aanvankelijk was dit eenvoudig: bij meer dan 10 are oppervlakte bomen en meer dan 20 bomen per are. Dat viel nog te vatten. Maar vervolgens werden allerlei nuances toegevoegd, zoals "eenrijige beplantingen op of langs landbouwgronden tenzij deze zijn geknot". Dan wordt het ingewikkeld want wat zijn eenrijige beplantingen? Valt een houtwal met wilgen en populieren nu



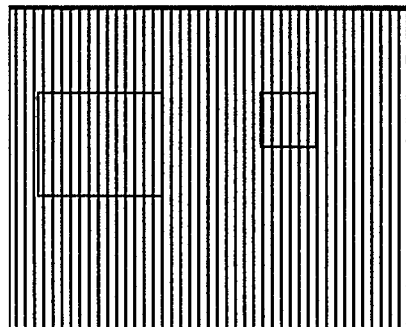
1 Zoals het oorspronkelijk bedoeld was: binnen APV dus waar kapvergunning geldt en buiten de Boswet waar meldingsplicht geldt.



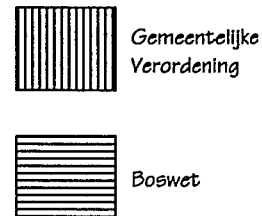
Maar er zijn ook andere varianten: 2 gemeentelijk sturen in buitengebied: binnen en buiten AVP en buiten Boswet



3 er is geen bebouwdekom-grens vastgesteld door gemeente (of gewoon vergeten): overal (binnen en buiten) geldt zowel de AVP als de Boswet.



4 De bebouwdekom-grens ligt aan buitenzijde gemeentegrens: alleen AVP en geen Boswet



wel of niet onder de Boswet? Waarschijnlijk niet want het ging om eenrijige beplantingen. Wat zijn landbouwgronden? Zijn 22 bomen in een cirkel ook een éénjarige beplanting? Door die onduidelijkheid gaan gemeentes hun eigen definities maken. En dan hebben we natuurlijk ook nog het onderscheid tussen dunnen en eindkap. Zeer belangrijk maar dat zijn meer de vakinhoudelijke begrippen. Daar moeten jullie als vakmensen maar eens duidelijkheid in scheppen. Maar zelfs het begrip "bos" wordt onvoldoende verklaard."

#### En, wat is eigenlijk bos?

"Je komt in de wet niet verder dan dat bos, bos is als het onder

de Boswet valt. Maar het is bijvoorbeeld onduidelijk of het alleen bos betreft dat er voor de derde of vierde bosstatistiek al was, want dat zou betekenen dat nieuw bos niet onder de Boswet zou vallen. Er zijn handhavers die vinden dat elk nieuw bos onder de Boswet valt maar dan komt de volgende vraag: bij welke leeftijd is dat dan? Het kan me niet schelen wat de ijkdatum is maar het moet wel voor iedereen (en voor iedere handhaver) dezelfde zijn. Maar je kunt je nog veel meer vragen stellen zoals: Is het bos als er stevig in is gedund of is het dan een boomweide?

De Boswet vraagt om een goede beschrijving van de kwaliteit waaraan het bos moet voldoen.

Daarin zou de bodem, duurzaamheid en bosecologie in verwoord moeten zijn. Je zou met elkaar een minimumgrens kunnen vaststellen die je hanteert in de Boswet, dit is belangrijk omdat er steeds meer druk op de buitengebied komt. Het gezamenlijk vaststellen van de normen wordt wel meer gedaan. Bijvoorbeeld tijdens een jaarlijks of tweejaarlijks een congres waarin de minimumgrenzen gezamenlijk worden vastgesteld en die dan weer worden gehanteerd in wetgeving."

#### Wie maakt beleid en wie controleert?

"Vroeger was SBB een beleidsmakend orgaan, nu alleen nog

maar uitvoerend. Dus is het logisch dat we de controle overhevelen naar de provincie want LNV wil zo weinig mogelijk doen. Zo ontstond de ongrondwettigheid van de handhaving van de Boswet: de provincie heeft toezicht en bepaalt tevens het beleid. In theorie is het dus mogelijk dat de gedeputeerde die het beleid bepaald naar zijn medewerker toe stapt en zegt: "Jouw manier van boswethandhaving klopt niet met mijn bosbeleid." Twee handen op een buik, dat kan natuurlijk niet. Die Provincie loopt ertegenaan dat ze zelf beleid maken en handhaven (controleren). In enkele provincies, zoals Gelderland en Overijssel, zijn de handhavers zo slim geweest om een soort handhavingsplan vast te stellen. Prima maar eigenlijk zijn het doekjes voor het bloeden want hoe gaan wij om met die tegenoverstelling van provinciaal belangen?"

#### **Last van machtbotsingen?**

"Als een gemeentelijke ambtenaar te maken krijgt met die Boswet wordt hij al snel geconfronteerd met een provinciale (vroeger rijks) ambtenaar. Die ambtenaar praat vanuit het perspectief van de Boswet en dit kan wel eens een heel andere zijn dan het perspectief van de gemeente man of de boseigenaar die kijkt er immers vanonder af tegenaan. En zo ontstaan machtbotsingen tussen lagere en hogere overheden die helemaal legaal (kunnen zijn) maar onbedoeld zijn. Die botsingen zijn nu veelal in het veld en het zou juist de bedoeling van een goede wet moeten zijn knopen (die al die botsingen veroorzaken) allang doorgehakt zijn. Het moet toch minimaal duidelijk zijn tot welke grens de Boswet van toepassing is en waar niet meer. Er zit een heel samenstel van misverstanden want de wetgever heeft de

keuze niet gemaakt en heeft die bij de lagere overheid gelaten, terwijl hij z'n eigen rijksambtenaren vertelt dat de Boswet erg belangrijk is. Dat botst."

#### **Dus, hoe functioneert de Boswet?**

"Juridisch is het een puinhoop. En het feit dat er weinig rechtspraak over is, heeft volgens mij ook te maken met de mentaliteit van bosmensen. Naar mijn idee hebben ze een gebrek aan zelfbewustzijn, wat leidt tot een zwakke juridische en economische positie. Dat het niet uit de hand loopt komt ook doordat de bosmensen aardig voor elkaar zijn en kunnen de dingen goed onder elkaar regelen. En soms gaat dat zo ver dat van allerlei vrijstellingen of ontheffingen sprake is."

#### **Generaal pardon voor het rijk?**

"Ja, Staatsbosbeheer heeft een overeenkomst met het ministerie afgesloten en Rijkswaterstaat heeft bij besluit een ontheffing van kennisgevingsplicht van de Boswet bekrachtigd gezien. Als je naar de reden vraagt krijg je te horen: "Wij regelen dat onderling en vertrouwen op de goede bedoelingen en de zelfcontrole". Nou daar geloof ik niet in! Staatsbosbeheer zal het 80.000 keer goed doen maar ook wel een vijf of zes keer fout. Daar zijn best wel voorbeelden bij te bedenken. En dus gaat er toch bosareaal verloren en dat is in strijd met de Boswet. Dit zijn dan fouten waarvoor een burger wél gestraft zou worden en de staat niet?! Nou en dat klopt dan niet met mijn gelijkheidsbeginsel (= art. 1 van de Grondwet). De generale vrijstellingen zijn ook niet eerlijk naar al die andere beheerders, want de provinciale landschappen doen het toch ook goed en Natuurmonumenten en die particulier heeft

natuurlijk ook goede bedoelingen. Zij zouden dan ook ontheffing van meldingsplicht moeten krijgen. Tsjá, een eigenaar kan natuurlijk bij onze minister een besluit uitlokken en dan krijgt hij waarschijnlijk "nee" te horen. Vervolgens kan hij dan een procedure aanspannen wegens ongelijke behandeling. Maar je moet je dan wel bedenken dat je op dat moment bezig bent om het hele systeem uit te hollen. Dat zou ik als jurist betreuren omdat je dan toegaat naar een systeem van zelfcontrole. En dan krijgen we weer te maken met allerlei uitwassen zijn. Want er zijn ook nog steeds bewuste bosrooiers, zoals projectontwikkelaars en gemeenten met andere belangen voor ogen."

#### **Wat zou er in een nieuwe Boswet moeten staan?**

"Volgens mij moet je het praktisch bekijken. En vooral zorgen dat er geen vermenging van belangen plaats vindt. Dus geen generale vrijstelling voor Rijkswaterstaat of het Staatsbosbeheer en een onafhankelijke organisatie moet de handhaving van de Boswet uitvoeren. Vervolgens zou je je de vraag kunnen stellen of de Boswet nog wel zo specifiek (en alleen) over het bosareaal moet gaan. Zo richt het huidige bosbeleid zich behalve op bosuitbreiding vooral ook op boskwaliteit. In de Boswet wordt wel een beroep gedaan op de kwaliteit van het bos maar noemt dat niet specifiek. Je zou eigenlijk een lijst van beschermde bossen moeten hebben. Je gaat dan van "het is verboden om bos te kappen" naar een aangewezen systeem. Het gevaar is dat dan om elk bosje een slag geleverd moet worden en voor je het weet zit je in een politieke discussie. Je zou dan een lijst van beschermwaardige bossen moeten maken via algemene criteria, met daarbij de

---

mogelijkheid dat mensen ook vrijwillig hun bos op deze lijst kunnen plaatsen. Als overheid kun je dan zeggen: "we zijn areaal beschermers en we willen dat er zoveel ha beschermwaardige bossen in Nederland is" en daar mag best wel een stukje handel in plaatsvinden. Je moet dan natuurlijk wel het grotere verband blijven zien zoals ecologische hoofdstructuur. Dat zou voor de Boswet ook een goed handhavingscriterium kunnen zijn: heldere randvoorwaarde met keuze daarbinnen. Plezierig voor de beseigenaren en de toezichthouders, knap lastig voor de paar slechteriken.

Nog een gebrek aan de wet moet worden genoemd. Stel, een eigenaar bezit een bos dat van nationale betekenis is, bijvoorbeeld omdat het uniek is. Hij wil het kappen en doet melding bij de minister. Deze kan zeggen "Dit bos is uniek en daarvoor is kapverbod van toepassing (voor 5 jaar) of het bos valt volgens hem niet onder kapverbod. Maar andersom heeft diezelfde burger geen inspraak in het kappen van iets dat van nationale betekenis is en moet leidzaam toezien. Dat klopt niet. Dat doen we bij andere nationale belangen ook niet."

#### **Hoe zit het met de nota open bos?**

"Die nota is een beleidsnotitie en wordt pas ingevuld als je hem gaat toepassen zoals in het

experiment van de provincie Gelderland. Per gebied in het experiment is een plan, met aangegeven zoveel open zoveel dicht, omvorming is wel / niet toegestaan e.d. allemaal meetbare zaken die te maken hebben met het totale areaal, de openheid en de bodem. Wel zou het een koppeling met de Boswet moeten hebben en dat kan volgens mij op twee manieren. Als je een dappere beweging binnen de bosbouw hebt, breng het dan binnen de wet waar je dan straks lang mee voort kunt. Maar dit duurt lang en er zijn mensen die beweren dat als je met de Boswet gaat rommelen de kans groot is dat deze opgedoekt wordt. Praktisch gezien kun je nu beter kiezen om zelf (als vakmensen) te beginnen richtlijnen te hanteren en daarna te vragen om formalisering in het toezicht b.v. door algemene maatregelen van bestuur. Dit is een besluit wat de minister kan nemen en die snel door het parlement geloosd kan worden. De provincie Gelderland is trouwens de enige die experimenteert met de nota. Anderen zullen waarschijnlijk wel volgen maar kunnen ook andere regels gaan toepassen. Een waar wildwest kan dus ontstaan."

#### **Sommige beseigenaren zien in de Boswet redenen om terughoudend te zijn met natuurlijke verjonging. Is dat reëel?**

"De norm is herplant binnen 3

jaar, in de praktijk wordt dit opgerekt tot 5 jaar. Maar als je dus last hebt van reeën moet je b.v. gaan rasteren. De eigenaar heeft de plicht om ervoor te zorgen dat er bos komt, ondanks dat die veelheid aan reeën veroorzaakt wordt door de buurman. Je kunt om langer uitstel vragen, de kans is groot als je het goed onderbouwt. Als je dat niet doet, krijg je een boete, meestal 25.000 gulden maar door verzachtende omstandigheden kan dit lager worden. Bijvoorbeeld bij erf kwesties kom je wel eens tegen dat de nieuwe eigenaar zich niet weet of niet herinnert dat er op een bepaalde plaats bos heeft gestaan. Je kunt een discussie hebben wanneer je herplant moet hebben maar hoe het verhaal ook is, hij erft de herplantverplichting. Dus moet zorgen dat er weer bos komt. Ergens anders compenseren mag binnen bepaalde regels. En dat doet men dan ook, de veelheid aan dubieuze deals kom je in de praktijk dan ook tegen."

#### **Tot slot**

"Nederlanders zijn laaglandbewoners, met weinig bosbesef. We hebben een duidelijke mening over de kap van tropische regenwouden in Indonesië of die oerbossen in Finland maar als we via een bestemmingsplanwijziging een bos -zonder inspraak- op kunnen ruimen nou, dan kan dat. En dat zou niet mogen!"