

Boswetgeving in Nederland in historisch perspectief, een overzicht

Aandacht vanuit de wetgevende macht voor de instandhouding en uitbreiding van het bos in Nederland is niet iets van de laatste tijd. Door de eeuwen heen zijn er talloze pogingen gedaan om het bos door wetgeving voor vernietiging te behoeden, vaak echter met beperkt succes. Tot aan de negentiende eeuw was deze wetgeving nog sterk gericht op de lokale en regionale situatie en bestond zij vooral uit houtdiefstal-verordeningen en plakkaten met verbodsbepalingen. Van een echte boswetgeving met regels voor herbebossing was toen vooralsnog geen sprake. Nu de vigerende boswet (die van 1961) mogelijk aan herziening toe is, is het tijd voor een terugblik op hoofdlijnen.

Dit artikel schetst langs twee lijnen een retrospectief van de ontwikkeling van de Nederlandse boswetgeving in de periode 1910 - 1961. Na de presentatie van een chronologisch overzicht van de inhoud van de verschillende wetten die het bos tot onderwerp hebben, volgt een beschrijving van de maatschappelijke context waarin de wetten tot stand kwamen.

Bos nog vogelvrij

Met de inlijving in 1810 van de Bataafse Republiek en het Koninkrijk Holland in het Keizerrijk Frankrijk werd een voor die tijd uitstekende nationaal geldende

boswetgeving geïntroduceerd. De periode was echter te kort om een afdoend beschermende werking te hebben. In 1814 - kort op het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden in 1813 - werd de Franse boswetgeving namelijk bij Koninklijk Besluit weer afgeschaft. Slechts enkele bepalingen werden overgenomen in het Wetboek van Strafrecht. De vernietiging van bestaand bos kon in het liberale klimaat van de negentiende eeuw dan ook ongehinderd doorgaan, zoals na de verkoop van domein- en markbosbossen nogal eens het geval was. Een bekend voorbeeld is het Beekbergerwoud dat in 1871 ophield te bestaan, omdat de 'sloping' en ontginning tot landbouwgrond toen als een zeer welkome vorm van werkgelegenheid werd gezien. Daar tegenover stonden echter de herbebossingen, toen nog vooral in het zuiden van het land en hoofdzakelijk voor rekening van het particulier initiatief, zonder dat daar wetgeving aan te pas kwam.

Ontluikende jurisprudentie

Pas aan het begin van de twintigste eeuw kwam een nationale boswetgeving tot ontwikkeling, die uitsteeg boven het niveau van strafbepalingen tegen misbruik van het bos. In onze optiek is boswetgeving dan ook het geheel van algemeen bindende voorchriften die de instandhouding van het bos tot doel hebben. Vooral in de periode 1910-1961 heeft de Nederlandse boswetgeving een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt. Was de wetgeving aanvankelijk nog overwegend gericht op de bescher-

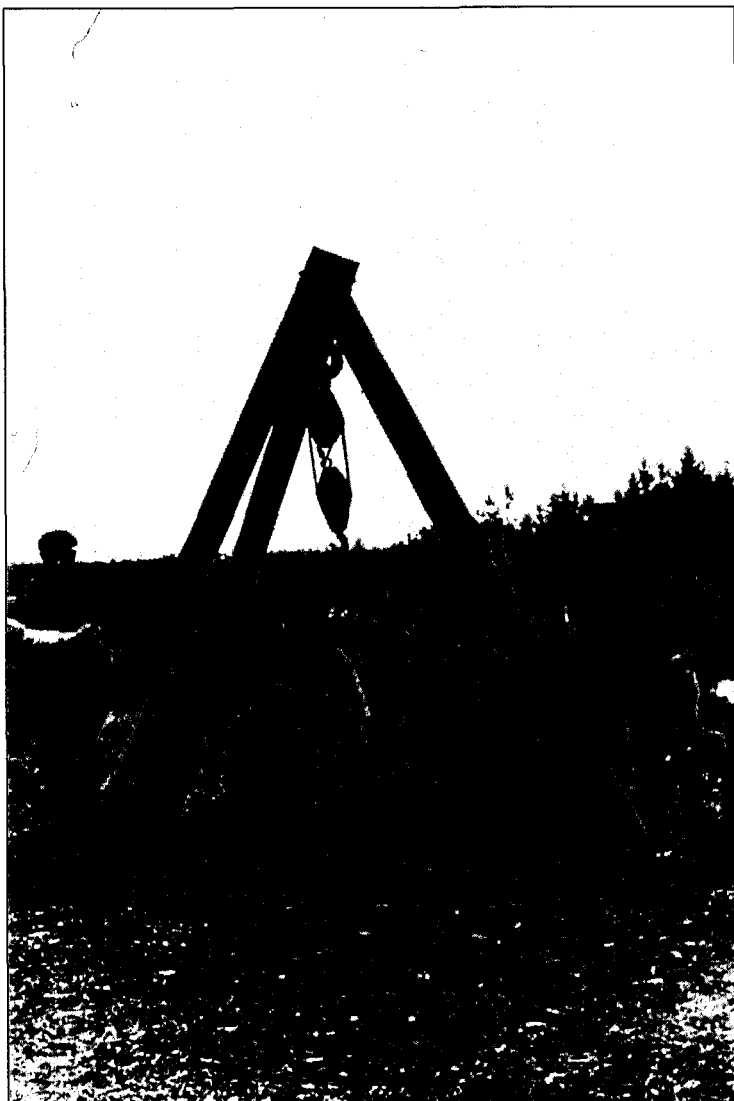
ming van bos tegen diverse vormen van aantastingen, later was vooral de instandhouding van het bosareaal het doel, met stimulerende bepalingen voor herplant en aanleg.

Wettelijke bescherming noodzaak: Ontwerpboswet 1913

Bosbrandgevaar langs spoor- en tramwegen en insectenaantastingen waren in 1910 de directe aanleiding voor het opstellen van de Ontwerpboswet 1913. Dit wetsontwerp was vooral gericht op de bescherming van bos tegen nalatig handelen en had een sterk preventief karakter. Het ontwerp bevatte dan ook slechts bepalingen om bosbranden langs spoor- en tramwegen en om insectenplagen in bossen te voorkomen en in het laatste geval tevens te bestrijden. Bepalingen met betrekking tot de instandhouding en aanleg van bos kwamen er niet in voor. Het wetsontwerp is uiteindelijk geen wet geworden, maar lag wel gedeeltelijk ten grondslag aan de Boswet 1922.

Houtschaarste en verbod op houtkap: Noodboswet 1917

Door het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog werd hout een schaars goed, waardoor de houtprijzen enorm stegen. Deze ontwikkeling leidde tot ongebreidelde houtkap. Ook goed werkhout en niet kaprijpe bomen werden tot brandhout verwerkt. Deze schaduwzijde van een bloeiende houtmarkt was de directe aanleiding voor de Noodboswet 1917. Op basis van deze wet werd het mogelijk om in het belang van de



Oogst van ondergrondse boomdelen uit sanitaire overwegingen, Den Treek 1913. (Bron: Schoutenhuis, Woudenberg)

houtvoorziening en ter bescherming van natuurschoon een kapverbod op te leggen. Bovendien was het mogelijk om in het belang van de houtvoorziening bossen en bosachtige elementen te onteigenen. Niettemin verdween er daarna nog steeds veel bos om plaats te maken voor landbouwgrond.

De eerste echte boswet: Boswet 1922

Toen oorlogsomstandigheden van 1914-1918 voorbij waren, werd

de Noodboswet 1917 enkele jaren later vervangen door een meer volwassen boswetgeving, de Boswet 1922. Deze wet had tot doel het bevorderen van de Nederlandse bosbouw en het instandhouden van natuurschoon. Er werd echter een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de bossen in het bezit van publiekrechtelijke lichamen, verenigingen en stichtingen van algemeen nut en bossen in het bezit van particulieren. De eerste categorie werd verplicht om hun bossen en

bosachtige elementen naar behoren te beheren. Deze organisaties konden echter ook aanspraak maken op een renteloos voorschot bij de bebossing van woeste gronden en op een financiële bijdrage bij de instandhouding van natuurschoon. Vandaar dat nog steeds de naam 'renteloos-voorschotbos' als toponiem op kaarten terug is te vinden.

De bossen in het bezit van particulieren bleven in deze wet nog vrijwel geheel buiten beeld. Hiervoor is een aantal oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats vreesde men door overheidsingrijpen het particuliere initiatief te smoren. Men was van mening dat de particulier de volledige vrijheid moest hebben om zijn grondbezit op de meest rendabele manier te exploiteren. Bos bleef in deze gedachte nog steeds 'een tweede optie', na landbouw als grondgebruiksvorm. In de tweede plaats was men van mening dat het beperken van het eigendomsrecht een schadevergoeding vereiste. De financiële positie van de Staat liet dit echter niet toe en bovendien verwachtte men grote problemen bij het bepalen van de hoogte van de schadevergoeding. In de derde plaats was de uitvoering van eventueel staatstoezicht op de particuliere bossen niet mogelijk. Voor deze uitvoering beschikte het nog jonge Staatsbosbeheer over te weinig middelen. Naast bovengenoemde bepalingen bevatte de Boswet 1922 ook bepalingen over de instelling en werkwijze van de Bosraad. Deze raad diende zich op de hoogte te houden van alles wat voor de bosbouw en het behoud van natuurschoon van belang was. Zij kon gevraagd of ongevraagd de

Preventieve maatregelen tegen brand, Den Treek 1913

minister adviseren. Tevens bevatte de wet bepalingen ter voorkoming en bestrijding van plagen en bosbrand langs de railinfrastructuur. Daarnaast was het mogelijk om op basis van deze wet bossen en boselementen te ont-eigenen om vanwege landschappelijke redenen in stand te kunnen houden.

**Bescherming landschap:
Natuurschoonwet 1928**

In 1928 werd de Natuurschoonwet van kracht met als doel om door middel van fiscale regelingen bij te dragen aan de instandhouding van landschappelijke waarden op particuliere landgoederen. De directe aanleiding voor de invoering van deze wet was het voortgaande proces van deprivatisering van landgoederen in Nederland. En van de factoren die daarbij een belangrijke rol speelde was de hoge belastingdruk in combinatie met geringe opbrengsten. De Natuurschoonwet 1928 bevatte in hoofdzaak bepalingen om de belastingdruk, bijvoorbeeld bij vererving, te verminderen en was daarmee tevens een fiscale wet.

**Schaarste en verscherpte
overheidsbemoediging:
Bodemproductiewet 1939**

Bij het naderen van de Tweede Wereldoorlog waren er wederom maatregelen noodzakelijk om in de behoefte aan hout te kunnen voorzien. Door het wegvallen van buitenlandse handel was men voor een belangrijk deel weer aangewezen op de houtvoorziening uit eigen bossen. De houtprijzen gingen hierdoor fors omhoog. De dreigende oorlogsomstandigheden noodzaakten tot het nemen van verschillende crisismaatregelen. Zo werd ook de Bodemproductiewet 1939 van



kracht. Deze wet speelde aan het begin van de oorlog een belangrijke rol. De op deze wet gebaseerde bodemproductiebeschikking 1939 werd gedurende de Tweede Wereldoorlog voortdurend aangescherpt. Ook het particuliere bosbezit werd in toenemende mate aan regelgeving gebonden. Uiteindelijk moest men zelfs voor het rooien van stobben een vergunning aanvragen. Waarschijnlijk is het Nederlandse hout nog nooit zo intensief benut als in deze oorlogsjaren. Uit afvalhout werden houtblokjes gemaakt voor gasgeneratoren en stobben waren nog geschikt voor het maken van houtskool.

Op aanwijzing van de Duitse bezetter kwam vervolgens het Besluit Staatstoezicht op de bossen 1943 tot stand. Dit besluit kan als een sluitstuk gezien worden van een geleidelijke ontwikkeling naar een alles omvattend staats-toezicht op de bossen.

Het Besluit Staatstoezicht op de bossen 1943 werd na de oorlog algemeen gezien als een product van de Duitse bezettingsmacht en niet als democratisch product van een rechtsstaat en werd daarom spoedig ingetrokken op basis van de Wet 1948. Door de-

ze intrekking steunde de boswetgeving weer op de bepalingen van de Bodemproductiebeschikking 1939. Feitelijk veranderde er daardoor niet zo veel. De Overgangswet bodemproductie 1950 vormde een overgangsregeling naar de Boswet 1961.

Algehele bosinstandhouding: Boswet 1961

De Boswet 1961 beoogt tot op heden de instandhouding van het bosareaal in Nederland, zonder te treden in de sfeer van de individuele bedrijfsvoering. Veel regelgeving met betrekking tot het bosbedrijf werd overgedragen aan het in 1954 ingestelde Boschap. Belangrijke nieuwe elementen ten opzichte van de Boswet 1922 zijn: de meldings- en herbeplantingsplicht, het verlenen van kredieten voor herbeplanting en aanleg van bos en de instelling van de Bosbouwvoorlichtingsraad. In tegenstelling tot de Boswet 1922 valt nu ook het particuliere bosbezit onder de bepalingen van de Boswet 1961.

Maatschappelijke context

Uit het voorgaande is op te maken dat de Nederlandse boswetgeving in de periode 1910-1961 een

aanzienlijke ontwikkeling heeft door gemaakt. Wanneer we deze ontwikkelingen plaatsen in haar maatschappelijke context, dan kunnen we op hoofdlijnen enkele factoren noemen die aan deze ontwikkeling hebben bijgedragen.

Ontginning en industrialisatie

De bescherming van bos tegen ziekten, plagen en bosbrand speelt in de Ontwerpboswet 1913 en de Boswet 1922 een belangrijke rol. De kwetsbaarheid

van het bos kwam voor een belangrijk deel voort uit de wijze van ontginning en de opkomende industrialisatie. Veel bossen werden aangeplant op arme en droge zandgronden. Vanwege de behoefte aan mijnhout beston-

Tabel 1. Schematisch overzicht van de boswetgeving in de twintigste eeuw (bewerkt naar Van de Kamp, 1998).

wetgeving ten aanzien van bos	Inhoudelijke aspecten
Ontwerpboswet 1913	Het voorkomen van schade door brand in bos, heide, helm, gras en veen en schade veroorzaakt door overstuiving;
Noodboswet 1917	Het voorkomen en bestrijden van schade door insecten; Kapverbod in het belang van de houtvoorziening en ter bescherming van natuurschoon;
Boswet 1922	Onteigening van bossen en houtopstanden in het belang van de houtvoorziening tegen schadeloosstelling; Instelling en werkwijze van de Bosraad; Het voorkomen en bestrijden van schade door dieren en plantenziekten; Brandpreventie in bossen en houtopstanden nabij spoor- en tramwegen; Verplichting van publiekrechtelijke lichamen en verenigingen en stichtingen van algemeen nut tot het naar behoren onderhouden van hun bossen en houtopstanden; Verlenen van een renteloos voorschot aan publiekrechtelijke lichamen en verenigingen en stichtingen van algemeen nut bij bebossing van woeste gronden; Onteigening ter instandhouding van natuurschoon; Kapverbod voorafgaande aan onteigening; Verlenen van een financiële bijdrage ter instandhouding van natuurschoon aan publiekrechtelijke lichamen en verenigingen en stichtingen van algemeen nut;
Natuurschoonwet 1928	Regeling van enkele op landgoederen geheven belastingen tot behoud van natuurschoon;
Bodemproductiewet 1939	Bepalingen voor de bodemproductie in geval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden;
Besluit Staatstoezicht op de bossen 1943 (niet parlementair vastgesteld)	Staatstoezicht op bossen, houtopstanden en bomen; Herplantplicht; Bevorderen van bebossing woeste gronden en oprichting bosschappen; Verklaring tot banbos indien behoud uit landsbelang nodig is; Verplichtingen van boseigenaar tegenover het gehele volk; Bepalingen over de jaarlijkse hoeveelheid te vellen hout en bestemming daarvan;
Wet 1948	Kapverbod; Opstellen bedrijfsplan; Intrekking van het Besluit Staatstoezicht op de bossen 1943; Laten vallen van enkele bepalingen uit de Boswet 1922 en de Natuurschoonwet 1928;
Overgangswet bodemproductie 1950 Boswet 1961	Opheffing Bosraad; Bepalingen betreffende de handhaving van de Bodemproductie-beschikking 1949 Bosbouw en Houtteelt; Uitzondering van bepaalde houtopstanden en boomsoorten; Meldingsplicht en herplantplicht; Het verlenen van kredieten voor de kosten van herbeplanting en aanleg van bos; Een financiële bijdrage aan publiekrechtelijke lichamen en verenigingen en stichtingen van algemeen nut ter instandhouding van bossen en andere 'houtopstanden'; Instelling van de Bosbouwvoorlichtingsraad; Kapverbod en bepalingen voor toekenning schadevergoeding; Bevoegdheden van lagere publiekrechtelijke lichamen.

den deze ontginningsbossen voor een belangrijk deel uit monoculturen van dennen, geteeld in korte omlopen. Deze omstandigheden maakten de ontginningsbossen kwetsbaar voor aantastingen en bosbrand. Ook de aanleg van spoorwegen speelde een rol. De aanleg van spoorwegen bevorderde enerzijds de ontginning van woeste gronden tot bos, omdat meststoffen aangevoerd en houtproducten afgevoerd konden worden. Anderzijds nam het gevaar van bosbrand langs spoorwegen toe.

Het denken over bos en bosbouw

Aan het begin van de twintigste eeuw was de aanleg van bos vooral een methode om de productiviteit van de bodem te verhogen maar bos werd door velen gezien als 'second best'. Veel bestaande bossen werden daarom omgezet in landbouwgronden. Daarentegen werden woeste, voor de landbouw ongeschikte, gronden bebost. De overheid nam ook zelf actief deel aan de bebossing van woeste gronden. Daarnaast werd de bebossing van woeste gronden in het bezit van gemeenten en verenigingen en stichtingen van algemeen nut door de overheid gestimuleerd door middel van het renteloos voorschot. De regelgeving beperkte zich echter tot de bosbescherming. De particuliere eigenaar was vrij om naar eigen inzicht zijn of haar bossen te beheren. De Ontwerpboswet 1917 bevatte dan ook geen bepalingen tot instandhouding van bos. Geleidelijkaan kwam er echter meer aandacht voor de landschappelijke en recreatieve waarde van bossen. Het behoud van natuurschoon in de vorm van bossen, lanen en solitaire bomen ging steeds meer betekenis krijgen. De toenemende belangstelling voor natuurschoon komt tot

uitdrukking in de Noodboswet 1917, de Boswet 1922 en de Natuurschoonwet 1928. Mede onder invloed van het houttekort met name tijdens de Tweede Wereldoorlog komt ook de houtproductie en het beheer van productiebossen meer in beeld. Dit heeft tot gevolg dat de Boswet 1961 een duidelijk ander karakter heeft dan de Boswet 1922. De Boswet 1961 heeft een meer stimulerend karakter; het streeft naar productieverhoging door middel van bosaanleg, bosverbetering en deskundig beheer. De instandhouding van een behoorlijk bosareaal wordt bovendien gezien als een 'gebiedende noodzaak' vanwege de veelzijdige functie van het bos voor de samenleving. De regelgeving strekt zich nu ook uit over het particuliere bosbezit.

De beide oorlogen

De geschiedenis heeft geleerd dat in tijden van oorlog het bos er vaak slecht vanaf komt. De Eerste en Tweede Wereldoorlog hebben echter niet alleen hun sporen in het bos nagelaten, maar zijn ook een impuls geweest bij de verdere ontwikkeling van de boswetgeving in Nederland. Toenemende druk noodzaakte tot tijdelijke noodwetgeving. Daarnaast werkten de oorlogen katalyserend en kwam na beide oorlogen een herziening van de boswetgeving op gang. Dit leidde tot respectievelijk de Boswet 1922 en de Boswet 1961.

Het eigendomsrecht

Bij de behandeling van alle boswetten in de Eerste en Tweede Kamer heeft het eigendomsrecht een belangrijke rol gespeeld, vooral in relatie tot de regeling van het kapverbod. Bij de behandeling van de diverse boswetten blijkt er iedere keer weer een meerderheid van mening te zijn

dat het kapverbod slechts mag worden toegepast indien er sprake is van een schadeloosstelling. Alleen bij de noodwetgeving tijdens de Eerste en Tweede Wereldoorlog wordt van dit principe afgeweken, vanwege de bijzondere omstandigheden. Het principe komt in de boswetten op verschillende manieren tot uitdrukking. In de Boswet 1922 komt alleen het kapverbod voortgaande aan onteigening voor. De Natuurschoonwet 1928 bevat uitsluitend een regeling op basis van vrijwilligheid. In de Boswet 1961 wordt bepaald dat een opgelegd kapverbod recht geeft op een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding. Dit geldt ook voor gemeentelijke en provinciale overheden.

Invloed van particuliere zijde

Het particuliere boseigendom heeft zich sterk met de totstandkoming van de boswetgeving in Nederland bemoeid. Deze invloed kreeg met name gestalte door de vele rapporten en nota's van vooral de 'georganiseerde particulieren', zoals de Maatschappij van Nijverheid, het Nederlandse Landbouwcomité, de Nederlandse Heidemaatschappij, de Nederlandse Bosbouwvereniging en de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten. Vooral de rapporten en nota's van de Nederlandse Heidemaatschappij en de Nederlandse Bosbouwvereniging hebben aantoonbaar invloed gehad op inhoudelijke aspecten van de verschillende boswetten.

Toenemende druk op het landelijke gebied

De druk op het landelijke gebied heeft gedurende de twintigste eeuw een enorme vlucht genomen. De groeiende bevolking en andere maatschappelijke ontwikkelingen zorgden er voor dat te

vens meer belangen een rol gingen spelen bij de inrichting van het landschap. Ook het bosareaal kwam destijds, mede door de behoefte aan landbouwgrond, onder druk te staan. Om het bestaande bosareaal vanwege zijn veelzijdige functies in stand te kunnen houden, werd daarom de Boswet 1961 uitgebreid met de herplantplicht. Toch is deze boswet niet in staat het bestaande bos overal afdoende te beschermen. Het beruchte 'lek in de boswet' kan bijvoorbeeld niet voorkomen dat jaarlijks enkele honderden hectaren bos, binnen en buiten de bebouwde kom, wijken voor andere bestemmingen op grond van beslissingen in de ruimtelijke ordening.

Hoewel een verstrekkende vernieuwing van de boswet thans geen politiek issue is, zijn er wel ontwikkelingen op provinciaal niveau gaande met het doel het bovengenoemde lek enigszins te dichten, bijvoorbeeld door toepassing van het compensatiebeginsel te eisen, wanneer bebouwing, infrastructuur of ruilverkaveling het verdwijnen van bos tot gevolg heeft.

Tot slot

De politieke besluitvorming rond de wetten in Eerste en Tweede Kamer is, hoewel buitengewoon interessant, in dit artikel buiten beschouwing gelaten. Ook is alleen de formele wetgeving, vastgesteld door Regering en Staten

Generaal, aan de orde geweest en bleven algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en verordeningen van overige publiek rechterlijke lichamen achterwege. Deze aspecten zouden echter uitstekend onderwerp van vervolgonderzoek kunnen zijn.

Literatuur

- Kamp, W.J. van de, 1998. De ontwikkeling van de Nederlandse boswetgeving in de periode 1910 ñ 1961, doctoraalscriptie Sectie Bosbouw, Landbouwuniversiteit.
- Laar, J.N. van, 1994. Herbebossing in de negentiende eeuw in Nederland. In: C. Billen en Vanrie (eds.), Bronnen voor de bosgeschiedenis in België, Extranummer 45, Brussel.