

Algemene Bijdragen

HET BOSSCHAP EN DE OVERHEID

[93 (492)]

door

G. VAN SETTEN

(Bekorte tekst van de voordracht, gehouden op 18 September 1953 voor de 21e Wetenschappelijke Cursus van de Nederlandsche Boschbouw Vereeniging)

Het is bekend, dat de meningen over de noodzaak of de wenselijkheid van publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in ons land in feite nogal verdeeld zijn. Maar nu er een algemene wettelijke grondslag voor de p.b.o. is geschapen, zal wel niemand willen ontkennen, dat een bedrijfstak als de bosbouw rijp is voor publiekrechtelijke organisatie. Rijp in die zin, dat men na de ervaringen opgedaan met de samenwerking op privaatrechtelijke grondslag publiekrechtelijke verantwoordelijkheid kan dragen. Ik hoop U aan te tonen, dat het voorgestelde instellingsbesluit van het Boschap hiermede rekening houdt en aan de gegroeide ontwikkeling recht doet.

Allereerst wil ik met U spreken over de wetgevende bevoegdheid van het Boschap. Wanneer men zich geplaatst ziet voor het vraagstuk van de wetgevende bevoegdheid van bedrijfslichamen, kan men in theorie drie mogelijkheden onderscheiden. De eerste mogelijkheid is, dat de centrale overheid zich in beginsel de bevoegdheid tot regeling van een onderwerp voorbehoudt. Er is dan geen sprake van autonome bevoegdheid van het bedrijfsschap; dit kan dan alleen een taak krijgen ten aanzien van zo'n onderwerp in wat men noemt medebewind of zelfbestuur. Dat wil zeggen de centrale overheid regelt zelf het onderwerp min of meer tot in bijzonderheden en draagt alleen aan het bedrijfsschap op de eventueel nog nodige nadere regeling en de uitvoering van de zaak.

Dit zogenaamde medebewind hoeft zeker niet zonder praktische betekenis te zijn. Het hoeft allerm minst beperkt te blijven tot de opdracht om bijvoorbeeld bepaalde invulformulieren uit te reiken aan de bedrijfsgenoten. Het kan ook inhouden de bevoegdheid om door de wet vereiste vergunningen of ontheffingen te verlenen of niet te verlenen. Het kan ook nog veel verder gaan en de verplichting meebrengen binnen de grenzen van de door een hogere regeling gegeven opdracht, zelf ook verordeningen te maken. In medebewind heeft men dus vaak binnen ruime grenzen een behoorlijke speelruimte voor zelfstandig optreden. Toch blijft het iets anders dan zogenaamde autonomie.

Daarmede kom ik op de tweede mogelijkheid. De centrale overheid laat de eigen bevoegdheid geheel varen ten aanzien van een bepaald onderwerp en laat de zaak geheel aan een bedrijfslichaam over. Het bedrijfslichaam beslist dan ook geheel vrij en autonoom ten aanzien van de vraag of het de zaak gaat regelen of juist ongeregeld zal laten.

De derde mogelijkheid is dat de eigen bevoegdheid der centrale overheid en de autonome bevoegdheid van het schap naast elkaar bestaan. Beide zijn dan gelijk bevoegd de zaak al dan niet te regelen. Het geval

kan zich dan bijvoorbeeld voordoen, dat de centrale overheid, als ze de zaak al ter hand neemt, slechts een summiere regeling geeft. Als het bedrijfslichaam die dan onvoldoende vindt, kan het autonoom een nadere regeling tot stand brengen.

Wanneer we nu kijken naar artikel 8 van het ontwerp-instellingsbesluit van het Bosschap, dan is het zonder meer duidelijk dat de eerste weg niet als beginsel is gekozen en dat inderdaad belangrijke autonome bevoegdheden voor het Bosschap worden voorgesteld, zowel op technisch-economisch als op sociaal terrein. Wanneer de regering op het punt van de bevoegdheden het advies van de Sociaal-Economische Raad volgt — en ik acht geen reden aanwezig te veronderstellen, dat zij dit althans voor een belangrijk deel niet zou doen —, dan blijft ten aanzien van die bevoegdheden dus nog slechts de vraag over of en in hoeverre de regering diezelfde bevoegdheden als van het Bosschap ook nog voor zichzelf zal vragen. Een vraag, die de regering van haar kant zal moeten beantwoorden bij de voorbereiding van een nieuwe Boswet, althans voorzover het betreft het economisch en technisch terrein.

De ruime bevoegdheden op sociaal gebied, die worden voorgesteld laat ik thans rusten. Wel wil ik iets nader ingaan op de economische en technische bevoegdheden. Bij de parlementaire behandeling van de Wet op de Bedrijfsorganisatie heeft de regering zich op het standpunt gesteld, dat de ruime opsomming van bevoegdheden, die kunnen worden gegeven, allerminst betekent, dat deze bevoegdheden ook in feite zullen worden gegeven. Men was van oordeel, dat vooral in de aanvang de bevoegdheden van de meeste bedrijfsschappen, speciaal op economisch gebied, zeer beperkt zouden zijn. Slechts die bevoegdheden zouden worden toegekend, waarvoor de betrokken bedrijfstak rijp was. De toekenning van verordenende bevoegdheid zou dus langs lijnen van geleidelijkheid gaan. Dit noemt men wel de doseringsgedachte. Ook de Sociaal-Economische Raad heeft zich bij de voorbereiding van bedrijfslichamen op het doseringsstandpunt gesteld.

Wanneer men nu nagaat, welke bevoegdheden op technisch-economisch gebied voor het Bosschap worden voorgesteld, dan blijkt, dat men aanstonds een zeer ruime dosis aan bevoegdheden wil geven. In de toelichting op zijn advies zegt de Sociaal-Economische Raad dat wat betreft de bevoegdheden ten aanzien van de bedrijfsvoering met name kan worden gedacht aan voorschriften met betrekking tot bestrijding of voorkoming van schade door plantenziekten en dieren of tot het tegengaan van brandgevaar. Voorts aan de regeling van de opslag en de bewerking van bosbouwproducten, aan de rationalisatie van bosbouwondernemingen en normalisatie van bosbouwproducten. Dit laatste kan dus bijvoorbeeld betreffen metings- en sorteringsvoorschriften van hout.

Op zich' zelve is dit reeds een respectabele opsomming. De dosis bevoegdheden, die de tekst van het bevoegdheden-artikel bevat, is echter stellig ruimer dan uit de zoëven gegeven opsomming, die de Sociaal-Economische Raad als voorbeeld gaf, blijkt. Zelfs zo veel ruimer, dat het twijfelachtig is of het Bosschap deze dosis in zijn kinderjaren wel helemaal zal innemen. De bepaling, waar het hier om gaat, houdt namelijk in, dat aan het Bosschap de regeling of nadere regeling is overgelaten van het onderwerp: de teelt van bosbouwgewassen en de voortbrenging van bosbouwproducten. Hieronder worden dan begrepen de phytosani-

taire en kwaliteitsregelingen en de regeling van het brandgevaar, welke ik straks heb opgenoemd.

Dit zijn waarschijnlijk de meest voor de hand liggende onderwerpen, waarvan men zich voorstelt de regeling binnen afzienbare tijd ter hand te nemen. Maar daarmee is slechts een illustratie gegeven van hetgeen onder teelt en voortbrenging kan worden verstaan. En allerminst een limitatieve opsomming. Dit zou ook wel onmogelijk zijn, omdat nu eenmaal niet tevoren voorspeld kan worden, aan welke regelingen op het gebied van teelt en voortbrenging in de toekomst behoefte kan rijzen.

Dit betekent echter, om een enkel maar belangrijk voorbeeld te noemen, dat het Bosschap in veel ruimere omvang maatregelen voor de instandhouding van de houtopstand zal kunnen nemen, dan alleen ter voorkoming van brandgevaar en ter bevordering van de gezondheid, zuiverheid en kwaliteit.

Ik heb wel eens gehoord, dat de organisaties, die het voorstel van een bosschap bij de Sociaal-Economische Raad aanhangig hebben gemaakt, van mening zijn, dat bijvoorbeeld de regeling van de velling en van de verplichting tot wederinplant een onderwerp is, dat althans voorshands tot de zorg van de centrale overheid zou moeten blijven behoren. Een standpunt, dat ook in de kringen der overheid valt te beluisteren. Potentieel zal echter bij de gegeven bevoegdheidsomschrijving ook het Bosschap zijn zorg tot deze aangelegenheid kunnen uitstrekken.

Dit ene voorbeeld bewijst reeds, dat ook de derde mogelijkheid, die ik straks aanstipte, niet verwaarloosd kan worden. Dit betreft dus de mogelijkheid, dat de centrale overheid zich in de nieuwe Boswet sommige bevoegdheden zou voorbehouden, die tevens al aan het Bosschap zijn overgelaten. Ik zie daarom geen groot gevaar in de ruime dosis bevoegdheden, welke waarschijnlijk reeds direct aan het Bosschap zal worden toegekend. In wijze zelfbeperking zal men wel niet meer tot zich nemen, dan men meent te kunnen verdragen. Overigens houdt ook de procedure, welke is voorgeschreven voor de totstandkoming van verordeningen een belangrijke waarborg in tegen een overspanning van de bevoegdheid tot regelend optreden. Ik stip aan: de openbaarmaking van ontwerp-verordeningen, die ook voor niet-bedrijfsgenoten moeten gelden, de openbare bearaadslaging over ontwerp-verordeningen, de door de wet geëiste $\frac{2}{3}$ meerderheid in het bestuur, het preventief toezicht door de eis van ministeriële goedkeuring van verordeningen en het repressief toezicht, de mogelijkheid van vernietiging door de Kroon wegens strijd met de Wet of het algemeen belang. In beginsel wordt echter aanstonds een ruim arbeidsveld voor de bedrijfsorganisatie geopend, dat reeds de mogelijkheid inhoudt voor een bredere ontwikkeling in een verdere toekomst.

Tot zover de opmerkingen over de draagwijdte van de onderwerpen der verordenende bevoegdheid. Hoewel zulks niet in het oog springend van belang is voor de verhouding Bosschap-centrale overheid, zou mijn beschouwing over de wetgevende bevoegdheid van het Bosschap onvolledig zijn, indien ik niet een enkel woord zou zeggen, over de kring dergenen, die door de verordeningen van het Bosschap kunnen worden gebonden. Dit zijn dan allereerst, wat men noemt de bedrijfsgenoten. Dit betreft blijkens het derde lid van artikel 1 van het ontwerp-instellingsbesluit voornamelijk de ondernemingen, waarin bosbouw en houtteelt wordt uitgeoefend. Reeds in deze omschrijving zit meer, dan men wellicht bij opper-

vlaakkige lezing zou menen. De omschrijving omvat juridisch namelijk niet alleen wat ik wil noemen de eigenlijke bosbouwondernemingen. Daar-
 onder vallen ook landbouwondernemingen, waarin de houtteelt wordt uit-
 geoefend en andere ondernemingen, waarin de houtproductie als zodanig
 zelfs min of meer secundair is. De Sociaal-Economische Raad noemt in
 zijn advies als voorbeeld buitenplaatsen en recreatiebossen. Dit zal U
 wel wat vreemd in de oren klinken, maar dit hangt samen met het dualis-
 tische ondernemingsbegrip, dat in de Wet op de Bedrijfsorganisatie voor-
 komt.

De wetgever heeft niet alleen en zelfs niet in de eerste plaats gedacht
 aan de onderneming in juridische of economische zin, maar aan de onder-
 neming als technisch-organisatorische eenheid. Men wil dus in één ge-
 meenschap omvatten de mensen, die in feite hetzelfde doen. De exploi-
 tant van een recreatie-bos, die in feite aan de houtproductie bijdraagt en
 met zijn productie aan het economische verkeer deelneemt, ook al staat
 het winsttoegmerk helemaal niet voorop, wordt aldus ook bedrijfsgenoot.
 Deze consequentie is door de voorstellers van het Bosschap ook uitdruk-
 kelijk beoogd; zij schijnt in het bijzonder van belang om het financiële
 draagvlak van het Bosschap te verstevigen.

Een vreemde eend in de bijt vormen vervolgens de cultuurtechnische
 ondernemingen, die volgens het advies van de Sociaal-Economische Raad
 als zodanig zowel onder het bosschap als onder het landbouwschap zou-
 den moeten komen te ressorteren. Volgens de Sociaal-Economische Raad
 begint de uitoefening van de bosbouw namelijk reeds bij de voorbereiding
 of de verbetering van de grond. Als niet-technicus zou ik moeilijk de grens
 tussen cultuurtechniek en bosbouw kunnen aangeven. Wel heb ik de
 overtuiging, dat er een grens is. Het wegcijferen van deze grens betekent,
 dat in beginsel aan het horizontale bedrijfschap voor de bosbouw een
 duidelijk verticaal aspect wordt toegevoegd. Practisch moge dit bij het
 Bosschap misschien te verdedigen zijn, in beginsel schuilen in deze an-
 nexatie van de cultuurtechniek door aangrenzende bedrijfstakken stellig
 gevaren.

De kring dergenen, die door voorschriften van het Bosschap kunnen
 worden gebonden, kan echter in de practijk nog veel ruimer zijn. Artikel 9
 van het ontwerp-instellingsbesluit voorziet namelijk ten aanzien van vele
 onderwerpen van verordenende bevoegdheid de mogelijkheid van binding
 van derden. Een voorschrift bijvoorbeeld ter bestrijding van een bepaalde
 ziekte in een houtgewas zal misschien pas ten volle tot resultaat leiden,
 indien iedereen, die zulk houtgewas heeft, al was het maar in een parti-
 culiere tuin, verplicht kan worden de nodige bestrijdingsmaatregelen te
 nemen. Het ontwerp-instellingsbesluit houdt dus ook de mogelijkheid in
 voor een doeltreffend gebruik van de voorgestelde bevoegdheden en dat
 acht ik uiterst belangrijk.

Het formele sluitstuk voor een doeltreffende regeling ligt tenslotte in
 de sactie-mogelijkheid. Overtredingen van bepalingen van verordeningen
 kunnen bij de verordeningen worden aangewezen als strafbare feiten en
 worden dan berecht als economische delicten.

Vervolgens kom ik tot de uitvoerende taak van het Bosschap. Wat be-
 treft de verlening van medewerking aan de uitvoering van hogere rege-
 lingen, zullen we moeten afwachten wat de toekomstige boswetgeving op
 dit punt zal brengen. Ik heb vernomen, dat de gedachten van de Studie-

commissie bosbouwvoorlichting zich reeds concreet hebben gericht op belangrijke onderwerpen als de bosbouwvoorlichting en het deskundig beheer. De rijkswetgever zal inderdaad ook bij belangrijke onderwerpen als deze met het bestaan van het Bosschap rekening moeten houden. Thans wil ik met name even met U stilstaan bij de uitvoering van de autonome verordeningen van het Bosschap zelve.

Het is hier wellicht de plaats op een bijzondere eigenaardigheid van het Bosschap; de kwantitatief belangrijke rol, die de door staat en gemeenten gedreven en ondernemingen in het bosschap spelen. Dit heeft tot het voorstel geleid, aan de staat een met zijn aandeel in de exploitatie van bos overeenkomend aantal bestuurszetels toe te kennen. Practisch zal dit waarschijnlijk betekenen, dat een functionaris van het Staatsbosbeheer zitting zal krijgen in het bestuur van het Bosschap en in dit bestuur ook zal medewerken aan de besluitvorming. Daarbij denk ik dan in het bijzonder aan het tot stand brengen van verordeningen.

Anderzijds heeft bij de voorstellers van het Bosschap de gedachte voorgezetten het Staatsbosbeheer te vermogen in belastingen te belasten, de uitvoering van de taak ten aanzien van de verordeningen van het Bosschap, gelijk het Staatsbosbeheer reeds belast is met de uitvoering van verschillende bestaande wettelijke maatregelen op het gebied van de bosbouw. Deze gedachte sproot, als ik het wel heb, voort uit het feit, dat het financieel en technisch onmogelijk zou zijn een apparaat van gelijke deskundigheid als het Staatsbosbeheer binnen afzienbare tijd tot stand te brengen. Nog daargelaten of dat gewenst zou zijn.

Tegen de figuur dat het Staatsbosbeheer, dat tot op zekere hoogte met een particuliere bosbouwder gelijkgesteld moet worden en in het Bosschap als bedrijfsgeenoot wordt opgenomen, tevens belast is met een zekere toezichthoudende en controlerende zaak ten aanzien van andere bosbouwers, is wel bedenking geopperd. Zowel de Commissie-Van Asch van Wijk als de Sociaal-Economische Raad hebben aan dit aspect aandacht geschonken. Beiden kwamen tot de conclusie, dat bij een juist onderscheid in deze zaken, deze figuur in concreto geen moeilijkheden behoeft op te leveren. Het is op het eerste gezicht echter merkwaardig, dat noch de Commissie-Van Asch van Wijk noch de Sociaal-Economische Raad zich nader begeven schijnen te hebben in de vraag, hoe men deze figuur zou moeten uitwerken in verband met de uitvoering van verordeningen van het Bosschap. De Sociaal-Economische Raad heeft zich, als ik wel ben ingelicht, echter wel met deze vraag bezig gehouden. Men zou daarbij het standpunt hebben ingenomen, dat een voorziening op dit punt niet in het instellingsbesluit zou thuis behoren, omdat dit punt juist tot de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur van het Bosschap moet blijven behoren. Psychologisch lijkt mij deze zienswijze begrijpelijk; practisch is de zaak daarmede niet tot een oplossing gebracht. Het bestuur van het Bosschap kan immers krachtens zijn bevoegdheid zonder meer niet het Staatsbosbeheer als orgaan der centrale overheid met de uitvoering van verordeningen belasten. Hiervoor zou een afzonderlijke wettelijke regeling moeten worden getroffen.

Na de wetgevende en uitvoerende taak een enkel woord over de adviserende taak van het Bosschap. Daarentrent vindt U niets in het ontwerp-instellingsbesluit, omdat deze taak reeds voortvloeit uit artikel 108 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie. Daarin is onder meer bepaald, dat

het bestuur van een bedrijfsschap desgevraagd of uit eigen beweging de minister van raad dient.

Vrij algemeen wordt er, naar mijn mening terecht, groot belang gehecht aan de adviserende taak van de bedrijfslichamen. Ik vermeld dit punt niet alleen om volledig te zijn, maar omdat het aanleiding zal moeten geven tot bezinning op de vraag of er daarnaast plaats is voor een zwaar opgezette Bosraad, als in het ontwerp van de Commissie-Van Asch van Wijk is voorzien.

Tenslotte nog iets over het tijdstip, waarop de totstandkoming van het Bosschap verwacht kan worden. Indien factoren, die met het Bosschap op zich zelve niet te maken hebben, geen versturende invloed uitoefenen, verwacht ik, dat de Algemene Maatregel van Bestuur tot instelling van het Bosschap omstreeks de jaarwisseling het Staatsblad zal kunnen bereiken.

HET BOSSCHAP EN DE PARTICULIERE BOSSEN

[93 (492)]

door

S. J. HALBERTSMA

(Bekorte tekst van de voordracht, gehouden op 18 September 1953 voor de 21e Wetenschappelijke Cursus van de Nederlandsche Boschbouw Vereeniging)

De grondwettelijke basis voor een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is reeds gelegd in 1922, toen bij de herziening van de Grondwet in dat jaar een artikel werd opgenomen, inhoudende, dat de Wet aan andere dan in de Grondwet genoemde lichamen (rijk, provincie en gemeente) verordenende bevoegdheid kan geven. Zo werden op grond van genoemd artikel territoriale corporaties ingesteld, een openbaar lichaam voor de Wieringermeerpolder in 1937 en een openbaar lichaam voor de Noord-oost-polder in 1942. Bij de grondwetsherziening van 1938 is de grondslag voor de instelling van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties met regelende bevoegdheid verder uitgewerkt.

Het Ontwerp Landbouwbedrijfsregelingenwet 1939 voorzag in een verbindendverklaring voor alle bedrijfsgenoten van door erkende organisaties in gemeenschappelijk overleg tot stand gebrachte en door de Centrale Overheid goedgekeurde regelingen. Een voorlopig verslag werd op dit wetsontwerp nog uitgebracht; door de oorlogsomstandigheden kon de parlementaire behandeling echter geen verdere voortgang vinden.

Tijdens de bezetting werd in 1941 het Organisatiebesluit Voedselvoorziening afgekondigd. Op grond hiervan werden de hoofdbedrijf- en bedrijfsschappen ingesteld. De bedrijfsschappen zijn *verticale organisaties* dat wil zeggen, dat elk van hen omvat alle ondernemingen, die een functie (produceren, verhandelen, be- en verwerken), vervullen ten aanzien