

Standpunt van het Bosschap inzake het eindadvies van de Commissie Nationale Landschapsparken

1 Het Bosschap wil gaarne onderstrepen, dat de conceptie voor nationale landschappen, welke uiteindelijk zal worden gekozen, voor de bosbouw van bijzonder grote betekenis is. Immers in de twintig gebieden die volgens het eindadvies Nationale Landschapsparken voor de status nationaal landschap in aanmerking komen, ligt naar ruwe schatting - de begrenzing van de gebieden is nog zeer globaal - 120.000 tot 140.000 ha bos in veelal grote aaneengesloten complexen. Dit komt neer op 40 à 50% van het totale Nederlandse bosareaal. Meer dan ¼ van het aan te wijzen nationale landschappenareaal is bebost. Aangezien bossen dus een zeer wezenlijk bestanddeel van de in te stellen nationale landschappen vormen, is de positie die in het eindadvies aan de bosbouw in die gebieden wordt toegeschreven, van groot belang. Verwacht had dan ook mogen worden, dat bijzondere aandacht zou zijn geschonken aan de bosbouw. Gebleken is echter, dat dit slechts op uiterst summiere wijze is geschied.

Bovendien is de bosbouwparagraaf onevenwichtig van inhoud. Het accent ligt te eenzijdig op de functie die het bos op het gebied van natuur en landschap vervult, dan wel moet vervullen.

Met het feit dat bosbouw een bedrijfsmatig bedreven vorm van bodemcultuur is, die mede gericht is op de houtvoortbrenging, wordt vrijwel geen rekening gehouden. Erkenning van dit aspect en inbouw daarvan in het te voeren beleid zijn voor de bosbouw van essentieel belang, zowel ter bevordering van de instandhouding van de bossen als ter verbetering van de financiële positie van de bosbedrijven, de bevordering van de werkgelegenheid in de bosbouw en aanverwante bedrijfstakken en voor de grondstoffenvoorziening van de Nederlandse houtverwerkende bedrijven.

De bosbouw dient erkend en herkend te worden als een mede op houtvoortbrenging gerichte activiteit, die zich zal moeten kunnen blijven ontwikkelen, en dient op alle bestuurlijke niveaus bij het beleid inzake nationale landschappen te zijn betrokken.

2 Het Bosschap is van mening, dat in het kader van

een nationaal landschap in geen geval in de normale bedrijfsvoering in de bosbouw mag worden ingegrepen. In dit verband wijst het Bosschap de gedachte af om in de uitvoeringsbepalingen stoelende op de nieuwe Boswet het gebruik van bepaalde boomsoorten bij herplant dwingend te kunnen voorschrijven als een te grote inbreuk op de bedrijfsvoering.

Het is van mening, dat de nieuwe Boswet zo breed mogelijk van opzet moet zijn en gericht op instandhouding en multifunctioneel bosbeheer in geheel Nederland. In geen geval zullen in de nieuwe Boswet bepalingen moeten worden opgenomen met een specifieke betekenis voor de nationale landschappen.

3 De wens om een zo gevarieerd mogelijk landschap te behouden ten behoeve van de samenleving en de wens om te voorkomen dat de aantasting van natuur en landschap voortgaat, vormen de achtergronden van het beleid, dat de commissie in haar eindrapport voorstaat en dat erop gericht is nationale landschappen tot stand te brengen. De commissie ontwikkelt in haar eindrapport een conceptie welke zowel een integrale ontwikkeling als een integraal beheer van tot nationale landschappen aangewezen gebieden zou moeten verzekeren. Zij presenteert in haar eindrapport evenwel geen integraal beheersinstrumentarium om de voor ogen staande doelstellingen te bereiken, doch kiest voor een sectorale benadering, die is gericht op de belangen van natuur, landschap en openlucht recreatie. Dit blijkt ook uit de gekozen definitie van een nationaal landschap zijnde "een door de rijksoverheid als zodanig aangewezen gebied van tenminste 10.000 ha, bestaande uit zowel natuurterreinen, wateren en/of bossen als cultuurgronden en nederzettingen, dat een grote rijkdom vertegenwoordigt aan natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten en aan cultuurhistorische waarden en als zodanig een overwegend samenhangend en harmonisch geheel vormt, waarin het beleid van de overheid erop is gericht - uitgaande van één conceptie voor inrichting, ontwikkeling, beheer en bestuur van het gebied als geheel - het specifieke en gedifferen-

tierde karakter van het gebied, met name ook ten behoeve van de zich recreërende mens, in stand te houden en te ontwikkelen, waarbij rekening wordt gehouden met de aldaar wonende en werkende bevolking."

Er ontbreekt naar de mening van het Bosschap een integrale visie van waaruit op evenwichtige wijze recht wordt gedaan aan de sociaal culturele en economische belangen en aan de ontwikkelingsmogelijkheden van de lokale bevolking. Aan de belangen van de in de betreffende regio's werkende bevolking t.o.v. die van de recreërende mens zal een zwaarder gewicht moeten worden toegekend dan tot nu toe in de adviezen heeft doorgeklonken.

Tenslotte kan uit de definitie worden afgeleid, dat bossen geen cultuurgronden zouden zijn en dat bosbouw derhalve geen vorm van bodemcultuur zou zijn. Dit wijst het Bosschap als onjuist van de hand.

4 In de Structuurschema's natuur- en landschapsbehoud en openluchtrecreatie, die de thans nog niet wettelijk geregelde planologische kernbeslissingsprocedure doorlopen, zullen de gebieden worden aangewezen welke voor aanwijzing tot nationaal landschap in aanmerking komen. De uiteindelijke gebiedsaanwijzing, zoals bedoeld door de commissie Verhoeve, geschiedt op voorstel van de betreffende provincie bij Instellingsbeschikking van de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, nadat de nog in te stellen interdepartementale Commissie Nationale Landschappen advies heeft uitgebracht. De commissie Verhoeve acht blijkens haar eindadvies vooralsnog een afzonderlijke wettelijke regeling voor nationaal landschappen niet nodig.

Het Bosschap is evenwel van oordeel, dat de aanwijzing van een gebied tot nationaal landschap gelet op het diep ingrijpend karakter daarvan via een speciale instellingswet dient plaats te vinden.

Een dergelijke instellingswet dient regelen te bevatten ten aanzien van de bestuurlijke organisatie, het ontwikkelings- en beheersprogramma, de financiële voorzieningen van een nationaal landschap en de beroepsmogelijkheden.

Het Bosschap wil er in dit verband op wijzen, dat in de sfeer van de landinrichting ten aanzien van bepaalde gebieden ook met bijzondere wetten is gewerkt vooruitlopend op de totstandkoming van een landinrichtingswet.

5 In het eindadvies wordt het beheers- en ontwikkelingsprogramma genoemd als een schakel tussen de aanwijzing van een nationaal landschap (door Rijk en Provincie) enerzijds en het doen functioneren van zo'n gebied als nationaal landschap anderzijds. Het

beheer zal worden gevoerd tegen de achtergrond van een visie op het beheer van het gebied als geheel. Dit integrale beheer heeft in het eindadvies in sterke mate een conserverend karakter. Dit conserverende karakter bergt voor de bosbouw het gevaar in zich, dat de bosontwikkeling wordt doorbroken en afbreuk wordt gedaan aan het multifunctionele karakter van het bos en aan de duurzaamheid ervan. Het verontrust het Bosschap dat het economisch aspect daarbij niet die plaats krijgt die het toekomt. Het acht het van belang dat het beheers- en ontwikkelingsprogramma in overeenstemming met de direct belanghebbenden tot stand komt en op evenwichtige wijze aandacht schenkt aan alle in het geding zijnde maatschappelijke en andere sociale belangen. Het dient uitzicht te bieden op een goede sociale en economische ontwikkeling van het gebied, terwijl voorts de financiering van het programma gewaarborgd moet zijn.

6 Dat de conservering in de conceptie van de commissie Verhoeve centraal staat, blijkt ook uit het feit, dat de aanwijzing van nationale landschappen zal geschieden in het kader van het Structuurschema natuur- en landschapsbehoud. Indien de commissie ook aan ontwikkeling had gedacht zou zij in haar eindadvies hebben aangegeven, op welke wijze het Structuurschema landinrichting op de nationale landschappen zou kunnen inspelen.

7 De bewoners van een nationaal landschap zullen te maken krijgen met een stringentere en veelal cumulatieve toepassing van allerlei wetten en verordeningen, met gebruiksbeperkingen en met aangescherpte voorwaarden bij vergunningen of ontheffingen. Deze zullen remmend werken op de bedrijfsvoering en de bedrijfsontwikkeling en via légesheffing bovendien een kostenverhogend effect hebben. Aldus dreigt het gevaar dat er rechtsongelijkheid ontstaat tussen ondernemers binnen en buiten nationale landschappen.

8 Het bevreemdt het Bosschap, dat de commissie Verhoeve in haar eindadvies niet duidelijk constateert, dat de ervaringen in de proefgebieden uiterst beperkt zijn. Immers, die ervaringen zijn tot nog toe beperkt gebleven tot het in het leven roepen van overlegorganen, tot het afsluiten van onderhoudsovereenkomsten ten aanzien van rietlanden en meidoornhagen en tot subsidiëring van een speciaal melktankproject. Verzuimd is te pogen in de proefgebieden een organisatievorm tot stand te brengen gericht op een integrale aanpak van ontwikkeling en beheer van die gebieden, zodat op dit vlak geen

enkele ervaring is opgedaan.

De ervaringen in proefgebieden - zo men in het licht van het voorgaande al van ervaringen mag spreken - zijn in ieder geval te summier om te concluderen, dat de nationale landschapsconceptie, zoals de commissie Verhoeve zich deze voorstelt de meest voor de hand liggende oplossing voor ontwikkeling en behoud van natuur en landschap in de betreffende gebieden is.

9 In het eindadvies wordt uitgegaan van het in het leven roepen van een groot aantal - gedacht wordt zelfs aan 20 - nationale landschappen met een totale oppervlakte van circa 480.000 ha.

Het Bosschap acht dit mede in het licht van het gestelde in punt 8, een veel te ambitieus programma, dat mede gelet op de toestand van 's Rijks financiën niet haalbaar moet worden geacht. Het is dan ook noodzakelijk dat met betrekking tot de financiering duidelijkheid wordt geschapen.

Bij gebrek aan voldoende financiële middelen is het niet denkbeeldig dat alle dan wel de meeste nationale landschappen slechts in planologisch opzicht tot stand zullen komen. Dit bergt het gevaar in zich, dat wel allerlei de normale exploitatie beperkende voorschriften zullen gaan gelden, maar dat geen of slechts ontoereikende financieringsinstrumenten, zoals beheersvergoedingen of subsidies voorhanden zullen zijn, zodat van positief beheer in de zin van onderhoud en aangepast gebruik geen sprake zal zijn.

10 Bij de bestuurlijke organisatie kent de commissie Verhoeve aan de provincie een centrale rol toe voor de nationale landschappen. De motieven die daarvoor worden aangevoerd acht het Bosschap reëel. De provincie zal intensief moeten samenwerken met het rijk, de gemeenten en de direct belanghebbenden.

De argumenten, die tegen een vereniging van grondeigenaren en gebruikers op grond van de a priori aangenomen ontbrekende representativiteit worden aangevoerd, als niet alle eigenaren en gebruikers tot zo'n vereniging zouden toetreden, overtuigen niet. Immers aan de statuten van zo'n vereniging kunnen de nodige eisen worden gesteld wat betreft vrije toetreding voor belanghebbenden, democratische bestuursvorm en besluitvorming en geïnstitutionaliseerd overleg met het betrokken beheersorgaan. Dit schept een juiste en veel duidelijker verhouding tussen bestuurders en uitvoerders dan de in het eindadvies gekozen bestuurlijke omweg waarin eigenaren en gebruikers slechts een plaats wordt toegerekend in een breed samengestelde landschapsraad, die geheel los staat van het beheersorgaan.

In dit verband wil het Bosschap nog eens wijzen op het door prof. mr. P. de Haan in 1975 op verzoek van een zestal organisaties waaronder het Bosschap, uitgebrachte advies inzake de regeling van het landschapsbeheer op lange en korte termijn. Daarin wordt uitgegaan van een stichting waarin vertegenwoordigers van de betrokken overheidsorganen en van particuliere organisaties op het gebied van de natuurbescherming, de landbouw, de bosbouw en de recreatie participeren, en een daarnaast opererende belangenbehartigende vereniging van eigenaren en gebruikers. De stichtingsvorm brengt naar analogie van de Stichting Beheer Landbouwgronden de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en maatschappelijke organisaties voor de onderhavige verzorgingstaken tot uiting, terwijl de vereniging de belangen van grondeigenaren en gebruikers op individueel niveau kan behartigen. Of men de voorbereiding en uitvoering nu legt in handen van een stichting als bepleit in het advies van prof. de Haan, van een provinciale bestuurscommissie of van een orgaan in te stellen krachtens een lex specialis, steeds zal volgens het Bosschap de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van overheid en belangengroeperingen in de samenstelling tot uitdrukking moeten komen.

Conclusie

Op grond van het in de voorgaande punten getelde wijst het Bosschap de door de commissie Verhoeve ontwikkelde conceptie voor nationale landschappen af.

Hieruit mag niet de conclusie worden getrokken dat het Bosschap een integrale aanpak van de ontwikkeling en van het beheer van bepaalde gedeelten van het landelijk gebied waarbinnen belangrijke natuurlijke, landschappelijke en/of cultuurhistorische waarden voorkomen, zou afwijzen. Dit is niet het geval.

Reeds in 1975 heeft het Bosschap zich gesteld achter de hiervoor reeds vermelde door prof. mr. P. de Haan ontwikkelde visie en zich bereid verklaard op basis daarvan aan een proefneming mee te werken. Het Bosschap wil zich ook thans positief blijven opstellen, indien en voorzover de nationale landschapsconceptie op de hiervoor in de punten 1 tot en met 10 aangegeven wijze wordt bijgesteld. Derhalve zou moeten worden begonnen met een proefneming waarbij wezenlijk de gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuur en belanghebbenden tot uitdrukking wordt gebracht.