

EINDVERSLAG van de commissie van rapporteurs voor het ontwerp van wet houdende nieuwe bepalingen ter bewaring van bossen en andere houtopstanden (Boswet).

Nadat het voorlopig verslag der commissie aan de Regering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

MEMORIE VAN ANTWOORD

Algemeen

Met voldoening hebben de ondergetekenden kennis genomen van de vrijwel algemene instemming met de indiening van dit wetsontwerp.

Ook de ondergetekenden achten de uitkomst van het door de Regering met de Tweede Kamer te dezen gevoerde gemeen overleg bevredigend.

Eveneens stemt het de ondergetekenden tot voldoening, dat de eenvoudige opzet van het wetsontwerp en in het bijzonder het uitgangspunt van de Regering, dat de wet zo min mogelijk moet treden in de individuele bedrijfsvoering, een brede instemming heeft gevonden.

Met verscheidene leden zijn ook de ondergetekenden verheugd, dat de totstandkoming van de nieuwe Boswet een einde zal maken aan de onoverzichtelijke situatie, welke voornamelijk aan de liquidatie van bezettingsrecht was toe te schrijven.

Terecht zijn vele andere leden van oordeel, dat de nieuwe Boswet een doeltreffend wapen zal kunnen zijn in de strijd voor behoud van het natuurschoon en tot uitbreiding van het bosbestand in ons land.

Sommige leden herinneren aan de mededeling van de eerste ondergetekende in de Tweede Kamer over de toeneming van de beboste oppervlakte onder de vigeur van de thans bestaande wetgeving en voegen hieraan toe, dat huns inziens het treffen van maatregelen tot het behoud van bossen en andere houtopstanden in de eerste plaats moet worden verwacht van de betrokken eigenaren zelf. De ondergetekenden erkennen ten volle, dat het doel gemakkelijker bereikt zal worden, naarmate de eigenaren zelf reeds van het belang der instandhouding van ons bosareaal doordrongen zijn. Niettemin is — naar de aan het woord zijnde leden ook zelf verklaren — herziening der bestaande wetgeving zeer gewenst.

Werkingsfeer der wet

De ondergetekenden zijn van mening, dat ten aanzien van populierenbossen geen andere gedragslijn moet worden gevolgd dan met betrekking tot bossen van andere houtsoorten. Ook onder de huidige wetgeving bestaat de verplichting tot herbepanting ten aanzien van gevelde populierenbossen; er is niet gebleken, dat deze bepaling de aanleg van nieuwe populierenbossen ongunstig heeft beïnvloed. Het ontbreken van de herplantplicht voor populierenbossen zou bovendien de mogelijkheid openstellen om bepaalde met andere houtsoorten beplante percelen definitief aan het bosareaal te onttrekken, nl. door de verplichting tot herbepanting éénmaal met populieren uit te voeren.

Velling en herbepanting

Terecht menen vele leden, dat zonder een wettelijk gebod tot herbepanting, hoezer dit ook de uitoefening van het recht van eigendom beperkt, ons bosareaal niet voldoende kan worden beveiligd. De ondergetekenden zullen echter in het voetspoor van de bestaande praktijk de totstandkoming van een soepele compensatieregeling bevorderen.

Bij hakhout gaat het om een bosbedrijfsvorm met houtsoorten, die de eigenschap bezitten, dat zij na te zijn afgehakt wederom op de stronk uitlopen, zoals de eik en de es. De telgen vormen hierbij de oogst. Wanneer de stronken na verscheidene malen te zijn afgehakt te oud worden om deugdelijke nieuwe telgen te produceren, zullen zij moeten worden gerooid. Deze laatste werkzaamheid kan noch als een periodieke velling noch als een dunning worden aangemerkt, doch valt blijkens artikel 1, tweede lid, onder het begrip vellen. Derhalve zullen de artikelen 2 en 3 van toepassing zijn. De ondergetekenden zien niet in, dat in de algemeen omschreven verplichting van artikel 3, eerste lid, onderscheid had moeten worden gemaakt tussen hakhout en andere houtopstanden. Een dergelijk onderscheid, zo daartoe aanleiding bestaat, dient in de in dat lid bedoelde algemene maatregel van bestuur tot uiting te komen.

De herplantplicht bestaat voor houtopstanden, die van eind 1939 af zijn geveld. De uitbreiding van het bosareaal had voornamelijk plaats na de oorlog. Deze uitbreiding bestond voor een belangrijk gedeelte uit bosaanleg in de nieuwe polders en de bebossing van woeste gronden door gemeenten en de Staat. De ondergetekenden zijn van mening, dat bij het ontbreken van de herplantplicht bosterrein door ontginning verloren zou zijn gegaan.

Bijdragen en kredieten

Naar aanleiding van de aandrang van vele leden tot het bestrachten van een zekere vrijgevigheid bij het toekennen van bijdragen en kredieten, als bedoeld in afdeling IV van het wetsontwerp, moge worden opgemerkt, dat hierbij wel onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende met die bijdragen en kredieten nagestreefde doeleinden. Zo biedt artikel 9 van het wetsontwerp de mogelijkheid om in tijden, dat van een slechte rendabiliteit van de bosbouw en de houtteelt sprake is, een al dan niet rentedragend krediet in de kosten van herbepanting te geven. Dit krediet kan, indien daartoe aanleiding bestaat, in een bijdrage worden omgezet. Hoewel de houtprijzen na aanvankelijk sterke stijgingen eind 1958 en begin 1959 een daling hebben vertoond, is aan het einde van 1959 en in 1960 weer enige verbetering ingetreden. De noodzaak tot het geven van kredieten in de kosten van herbepanting bestaat naar de mening van de eerste ondergetekende op dit ogenblik niet.

Wel is de eerste ondergetekende bereid te bevorderen, dat de subsidies voor de omzetting van hakhout in opgaand bos ter tegemoetkoming in de vaak hoge investeringskosten ook in de komende jaren zullen worden verleend.

Artikel 10 opent de mogelijkheid tot het toekennen van kredieten in nieuwe aanplantingen. Het vervangt artikel 8 van de Boswv 1922 met deze verschillen, dat het oude artikel zich beperkt tot publiekrechtelijke lichamen en stichtingen en verenigingen van algemeen nut, terwijl onder het nieuwe artikel ook particulieren in beginsel van deze faciliteit zullen kunnen genieten en dat de mogelijkheid tot kredietverlening thans niet meer beperkt is tot woeste gronden.

In antwoord op het verzoek van sommige leden, een overzicht te mogen ontvangen van de gedurende de laatste vijf jaren ten behoeve van de uitbreiding van het bosareaal verstrekte kredieten, mogen de volgende cijfers dienen, welke dus uitsluitend betrekking hebben op de aan publiekrechtelijke lichamen en verenigingen en stichtingen van algemeen nut verleende voorschotten voor de bebossing van woeste gronden.

| | | |
|------|-------|----------|
| 1956 | ..... | f 62 143 |
| 1957 | ..... | 69 236 |
| 1958 | ..... | 56 319 |
| 1959 | ..... | 35 867 |
| 1960 | ..... | 48 708 |

De voorwaarden voor de verlening van deze voorschotten zijn vastgelegd in de algemene maatregel van bestuur van 20 mei 1924, nr. 60 (*Stcrt.* 101), gewijzigd bij besluit van 12 februari 1947, nr. 11 (*Stcrt.* 36). Het renteloos voorschot bedraagt ten hoogste f 500 per hectare en niet meer dan 80 pct. van de bebossingskosten. Het moet binnen 50 jaren worden teruggegeven.

Tenslotte is er dan het nieuwe artikel 11, dat als de voortzetting is te beschouwen van artikel 12 van de Boswv 1922. Voor het in dit artikel omschreven doel zijn in de jaren 1956 tot en met 1960 de volgende bijdragen uitgekeerd:

| | | |
|------|-------|-----------|
| 1956 | ..... | f 137 637 |
| 1957 | ..... | 144 090 |
| 1958 | ..... | 141 187 |
| 1959 | ..... | 119 009 |
| 1960 | ..... | 103 968 |

Het bedrag over 1960 kan niet als het eindbedrag worden beschouwd, omdat nog enige bijdragen moeten worden uitbetaald.

De bijdrage wordt voor de tijd van 5 achtereenvolgende jaren verleend, doch na het verstrijken van deze termijn kan een nieuwe toezegging eveneens voor een tijdvak van 5 jaren volgen. In totaal wordt de tijd gedurende welke voor eenzelfde object bijdragen kunnen worden verkregen, beperkt tot 30 jaren.

Ten slotte bedragen de uitgekeerde subsidies in de kosten van de omzetting van hakhout in opgaand bos in de jaren 1956 tot en met 1959:

| | | |
|------|-------|----------|
| 1956 | ..... | f 98 940 |
| 1957 | ..... | 99 999 |
| 1958 | ..... | 74 620 |
| 1959 | ..... | 98 003 |

Voor het jaar 1960 kan nog geen cijfer worden gegeven, omdat nog betalingen over uitgevoerde beplantingen dienen te geschieden.

Het subsidie wordt vastgesteld in een bepaald bedrag per hectare, afhankelijk van de wijze van omvorming van het hakhout. De omzetting moet overeenkomstig een door de directeur van het Staatsbosbeheer goedgekeurd plan en te diens genoegen plaatsvinden.

De subsidies, gegeven als tegemoetkoming in de kosten van vervanging van in de oorlog en tijdens de watersnood gevelde en verloren gegane beplantingen zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Van het bosbezit in Nederland is 28 pct. onder de Natuurschoonwv 1928 gerangschikt. Het bosbezit van de Staat bedraagt 19 pct. van de totale beboste oppervlakte.

Ten slotte vragen de aan het woord zijnde leden, of door middel van subsidies in erfbeplantingen speciaal in bosarme streken nog een bijdrage kan worden geleverd aan de aankleding van het landschap. Hieromtrent moge het volgende worden medegedeeld.

Op de begroting van het Ministerie van Landbouw en Visserij van de laatste jaren is een bedrag ter grootte van f 350 000 uitgetrokken voor de subsidiëring van het herstel en de verbetering van het landschap. Hieronder behoren ook erfbeplantingen te worden gerekend. In de afgelopen jaren zijn mede met behulp van verleende subsidies in ons land vele erfbeplantingen tot stand gebracht.

De bosbouwvoorlichtingsraad

Verscheidene leden, die met enige verbazing hadden kennis genomen van de uitspraak van de eerste ondergetekende in de Tweede Kamer, dat het door de heer Kikkert op artikel 12, derde lid, voorgestelde amendement een „element van principiële betekenis in de gehele verhouding tussen vrije organisaties en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie” zou invoeren, menen blijkbaar, dat zulks niet het geval zou zijn geweest, aangezien de woorden „organisaties en/of instellingen” waren gehandhaafd.

De eerste ondergetekende meent niettemin zijn zienswijze te moeten handhaven. Hij herinnert eraan, dat de kwestie van het doen van voordrachten door het bedrijfsleven voor de benoeming van leden in officiële colleges na de totstandkoming van de p.b.o. voor het eerst aan de orde is gekomen bij de instelling van de Centrale Cultuurtechnische Commissie in 1954. Het bleek toen, dat het de wens was van de z.g. vrije organisaties, dat in dit opzicht hun taak niet door het publiekrechtelijk lichaam zou worden overgenomen en de Regering heeft toen deze wens geëerbiedigd.

Nadien is bij de benoeming van leden in de Landelijke Landbouwvoorlichtingsraad en de Provinciale Landbouwvoorlichtingsraden dezelfde gedragslijn gevolgd. Indien dan nu de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie met de vrije organisaties op één lijn zou worden gesteld, kan naar de mening van de ondergetekende toch zeer zeker wel worden gesproken van een principiële doorbreking van het tot dusver in de agrarische sector in overeenstemming met het vrije bedrijfsleven gevoerde beleid, waartoe — en dat was de strekking van het door de eerste ondergetekende in de Tweede Kamer tegen het amendement aangevoerde bezwaar — toch niet onverwacht en zonder vooroverleg met dat bedrijfsleven kan worden overgegaan. Deze overweging vond bij andere leden van de Tweede Kamer dan ook weerklank.

Het ligt in het voornemen van de eerste ondergetekende, om, wanneer dit wetsontwerp tot wet mocht worden verheven, met het bedrijfsleven overleg te plegen over de taak en de werkwijze van de raad, zulks ter voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur, die deze taak en werkwijze moet regelen.

Kapverbod en schadevergoeding; verschillende beroepsmogelijkheden in dit ontwerp

Het verheugt de ondergetekenden, dat het de instemming had van zeer vele leden, dat na de inwerkingtreding van de wet, indien nodig, een kapverbod zal kunnen worden opgelegd „ter bewaring van natuur- en landschapsschoon”.

Naar aanleiding van de opmerking van sommige leden, dat zij het overigens zeer op prijs zouden stellen, zo de Regering een spoedige indiening van een ontwerp-Natuurbeschermingswet zou bevorderen, zij medegedeeld, dat de Regering hoopt aan deze wens gevolg te geven. Of zulks gevolgen zal hebben voor de regeling, thans voorgesteld in artikel 13 van het onderhavige wetsontwerp, maakt nog een punt van overweging uit.

Het is juist, dat bij de inwerkingtreding van de onderhavige regeling de rijksoverheid geen kapverbod zal kunnen leggen op houtopstanden binnen de bebouwde kommen der gemeenten. Behoudens het bepaalde in afdeling VII zijn deze immers ingevolge artikel 1, vierde lid, onder *b*, van de werking der wet uitgezonderd.

Over de vermoedelijke kwantitatieve aspecten van de werking van het van rijkswege op te leggen kapverbod — waarover enige leden het zouden waarderen nader te worden geïnformeerd — hebben de ondergetekenden zich bezwaarlijk nog een oordeel kunnen vormen, aangezien behoudens voor wat betreft de kleine houtopstanden van artikel 5, tweede lid, ten aanzien waarvan geen meldingsplicht geldt, hier veel zal afhangen van de meldingen die binnenkomen. Met betrekking tot de normen, welke de ondergetekenden ten aanzien van het rijkskapverbod zullen toepassen, zal zich een zekere praktijk moeten ontwikkelen. De voorbereiding van de toepassing van het onderhavige voorschrift zal in eerste aanleg berusten bij het Staatsbosbeheer, dat zowel een dienstvak Natuurbescherming als een dienstvak Algemene Bosbouwkundige Taken in zich verenigt. De toepassing zelf zal geschieden door een gemeenschappelijke beschikking van de betrokken bewindslieden.

Van de door de commissie van rapporteurs gerefereerde beschouwingen en opmerkingen over de regeling van de schadevergoeding in het wetsontwerp hebben de ondergetekenden met veel belangstelling kennis genomen.

Naar aanleiding van de opmerking van vele leden, dat het hun nog niet geheel duidelijk is, wat in artikel 13, vierde lid, moet worden verstaan onder „een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding” delen de ondergetekenden mede, dat dit naar hun mening is een schadevergoeding, bij de vaststelling waarvan niet slechts strikt rekenkundige maatstaven in acht worden genomen, doch ook overwegingen van billijkheid die zowel aan de belangen van de burger als aan het algemeen belang recht doen wedervaren.

Met vele andere leden zijn de ondergetekenden van oordeel, dat de inhoud van artikel 13, lid 4, moet worden gezien tegen de achtergrond van het vraagstuk van de schadevergoeding in geval van rechtmatige overheidsdaad. Zij verwijzen in dit verband naar hetgeen van regeringswege is naar voren gebracht, zowel schriftelijk als mondeling, bij de behandeling van het onderhavige wetsontwerp, van de Monumentenwet en van het ontwerp-Wet op de Ruimtelijke Ordening. Een recht op integrale schadevergoeding in geval van rechtmatige overheidsdaad in casu het opleggen van een kapverbod ter bewaring van natuur- en landschapsschoon, geeft artikel 13, lid 4, in zijn huidige redactie zeker niet. De interpretatie van de heer Van Rijckevorsel, zoals door hem bij de behandeling van het onderhavige wetsontwerp in de Tweede Kamer der Staten-Generaal naar voren gebracht, kunnen de ondergetekenden dan ook niet onderschrijven.

Indien de hier aan het woord zijnde leden met het begrip onevenredige benadeling bedoelen de extra-benadeling, die uitgaat boven het normale risico, dat men redelijkerwijs op een eigenaar van bossen en andere houtopstanden, die uit hoofde van natuur- en landschapsschoon van bijzondere betekenis zijn, mag leggen, dan dient de vraag of het voorschrift van artikel 13, lid 4, een verder strekkende inhoud heeft dan bedoelde leden juist achten, ontkenning te worden beantwoord. De ondergetekenden zijn van oordeel, dat overigens de jurisprudentie te dezen kan worden afgewacht.

Voor de verschillende behandeling van het beroep tegen een beslissing ingevolge afdeling II en het beroep tegen een kapverbod, nl. onderscheidenlijk bij het college van beroep voor het bedrijfsleven en bij de Kroon, bestaat naar het oordeel van de ondergetekenden alle grond. Immers het ene beroep speelt zich typisch af in de economische sfeer van de bosbouw, terwijl bij het andere beroep het natuur- en landschapsschoon van houtopstanden uit een oogpunt van algemeen belang in het geding is. Aangezien de verplichting om na velling of tenietgaan van een houtopstand te herbepplanten en de verplichting om na oplegging van een kapverbod niet te vellen niet kunnen samenvallen, achten de ondergetekenden het gevaar, dat ten aanzien van een zelfde bosareal beslissingen worden genomen, die niet met elkaar in overeenstemming zijn, niet aanwezig.

In de omstandigheid, dat het kapverbod uitsluitend strekt ter bewaring van natuur- en landschapsschoon en mitsdien een geheel eigen regeling vormt tegenover de regeling betreffende de instandhouding van het nationale bosareal via de herplantplicht, is mede de verklaring gelegen van het feit, dat het beroep tegen het kapverbod in de aldus getitelde afdeling VI zelf een plaats heeft gevonden, terwijl aan het beroep tegen een beslissing ingevolge afdeling II een afzonderlijke afdeling III is gewijd.

Voorzieningen door andere openbare lichamen

Het verheugt de ondergetekenden, dat vele leden zich ermee kunnen verenigen, dat het wetsontwerp de autonomie der lagere openbare lichamen zoveel mogelijk eerbiedigt. Zij vertrouwen, dat ook deze lichamen bij de uitoefening van hun bevoegdheden aan de belangen van de burger voldoende aandacht zullen schenken. Mocht zich eens een geval van onevenwichtige machtsuitoefening voordoen, dan kan de getroffene daartegen op de voet van artikel 16 van het ontwerp beroep instellen, terwijl de Kroon zo nodig gebruik kan maken van haar vernietigingsrecht.

Het zou naar de mening van de ondergetekenden niet gewenst zijn geweest om de landgoederen in de zin der Natuurschoonwet aan de bevoegdheden der lagere openbare licha-

men te onttrekken. Het valt immers niet in te zien, waarom voor deze terreinen wel de rijksregeling ter bewaring van bossen en andere houtopstanden, neergelegd in de Boswet, zou moeten gelden en niet de ter aanvulling daarvan strekkende regelingen der lagere overheden. De Natuurschoonwet biedt op zich zelf niet voldoende waarborgen tot instandhouding van de onder haar werking vallende houtopstanden. Zij verbiedt de eigenaar niet rechtstreeks om de bebossing te vellen, maar verbindt aan een onaangekondigde of in strijd met het natuurschoonbelang geoordeelde velling slechts fiscale consequenties, welke de eigenaar wellicht, gezien de van de velling te verwachten opbrengst en/of het geldelijk profijt van een ander gebruik van de bodem, gaarne bereid is te dragen. Daarom heeft ook voor de hierbedoelde landgoederen de Boswet reden van bestaan. De hier aan het woord zijnde leden bestrijden dat niet, zij trekken ten aanzien van de landgoederen slechts de wenselijkheid van aanvullende regelingen in twijfel. Deze kunnen echter, nademaal het ontwerp aan de regionale en plaatselijke belangen bij de aanwezigheid van bos voorbijgaat, evenmin worden gemist. Overigens zullen de meeste landgoederen bij het Bosschap geregistreerd staan en dientengevolge aan de bevoegdheid der lagere territoriale lichamen zijn onttrokken.

De veronderstelling, dat de lagere openbare lichamen vrijblijven om het kappen van houtopstanden te bevelen, b.v. om redenen van veiligheid, achten de ondergetekenden juist.

Met betrekking tot de opzet van artikel 15, derde lid, van het ontwerp heeft de eerste ondergetekende bij de openbare beraadslaging in de Tweede Kamer te kennen gegeven, dat het stellen van een oppervlaktecriterium in de wet de ondergetekenden liever ware geweest. De bezwaren, die vele leden gevoelen tegen het stelsel van het compromis, dat tijdens het laatstelijk gevoerde mondeling overleg met de commissie van voorbereiding van de Tweede Kamer is tot stand gekomen, zouden zich dan niet hebben voorgedaan. De ondergetekenden oordelen deze bezwaren overigens niet overwegend.

Inderdaad volgt uit de opzet van artikel 15, derde lid, zoals dit als gevolg van het gemeen overleg met de Tweede Kamer is komen te luiden, dat een afzonderlijk boscomplex van 2 hectare, dat tot een geregistreerde onderneming behoort, buiten het bereik van b.v. gemeentelijke regelen ter bewaring van natuurschoon valt. Bedacht moet echter worden, dat ten aanzien van zulke arealen toch steeds de rijksoverheid bevoegd is.

Van de inwerkingtreding van de Boswet zal het gevolg zijn, dat de verordeningen der lagere openbare lichamen, in welker onderwerp deze wet voorziet, van rechtswege ophouden te gelden. Indien en voor zover de betrokken lichamen hun bemoeienis met de voorheen geregelde materie willen voortzetten, zullen zij nieuwe verordeningen moeten maken. Het ligt niet op de weg van de ondergetekenden om voor uniformiteit in de verordeningen te zorgen. Zij zouden het echter toejuichen, als de lagere rechtsgemeenschappen daartoe eigener beweging — te denken valt hier aan het intermediair van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten — zouden kunnen geraken.

Naar aanleiding van de vraag, wat rechtens is wanneer de rijkswetgever gebiedt te herbeplanten, nadat dit bij provin-

ciale verordening is verboden, merken de ondergetekenden het volgende op. De ondergetekenden gaan ervan uit — al is het laatste woord hierover aan de rechter —, dat het provinciale verbod na de inwerkingtreding van de Boswet van kracht blijft. Dan kan zich de situatie voordoen, dat overtreding van een van beide regelingen onontkoombaar is. In dat geval biedt de in artikel 42 van het Wetboek van Strafrecht neergelegde strafuitsluitingsgrond uitkomst. Zelden echter zal het tot een zodanig conflict van plichten komen. Voor de herplantplicht wordt immers de mogelijkheid van compensatie opengesteld, terwijl de directeur van het Staatsbosbeheer bovendien ontheffing kan verlenen.

De termijn van artikel 13, eerste lid, van het ontwerp geldt alleen voor het kapverbod, op te leggen door de Ministers. De lagere openbare lichamen zijn aan deze beperking niet gebonden. In dit verband wijzen de ondergetekenden erop, dat deze lichamen ingevolge hun autonome bevoegdheid het vellen niet alleen van geval tot geval, maar ook in het algemeen kunnen verbieden. Het zou, indien al staatsrechtelijk toelaatbaar, weinig zinvol zijn om in de wet de termijn te bepalen, waarvoor een verordening, welke zulk een tegen elk en een ieder gericht verbod bevat, ten hoogste mag gelden.

Artikel 18, lid 2. Uit het bepaalde bij artikel 18, lid 1, vloeit voort, dat ingevolge artikel 6, onder 4°, van de Wet op de economische delicten overtreding van de artikelen 2, derde lid, en 3 van de Boswet wordt gestraft hetzij met hechtenis van ten hoogste zes maanden en geldboete van ten hoogste tienduizend gulden, hetzij met één van deze straffen. Het ligt naar de mening van de ondergetekenden in de rede, op overtreding van het kapverbod ter bewaring van natuur- en landschapschoon een zelfde straf te stellen.

De Minister van Landbouw en Visserij,
V. G. M. MARIJNEN.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen,
Y. SCHOLTEN.

De commissie van rapporteurs heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld 5 juli 1961.

VAN LIESHOUT
SAMKALDEN
VAN MEEUWEN
BEAUFORT (voorzitter)
VAN WINGERDEN.