

## Bosuitbreiding in Nederland ligt niet op schema

**In het Bosbeleidsplan (1993) stelt de rijksoverheid zich ten doel om in de periode tot 2020 te zorgen voor een uitbreiding van het bosareaal in Nederland met minimaal 75.000 ha. Het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN-DLO) heeft onlangs in opdracht van het IKC Natuurbeheer de voortgang van de bosuitbreiding onderzocht. In dit artikel worden plannen en realisaties naast elkaar gezet en wordt ingegaan op factoren die ervoor zorgen dat de bosuitbreidingsplannen al dan niet gehaald worden.**

Met een totaal bosterrein van 335.000 ha, ofwel ongeveer 10% van de oppervlakte is Nederland een relatief bosarm land. De aanleg van 75.000 ha nieuw bos zal dit niet meteen veranderen, maar het komt wel neer op bijna een kwart erbij. Om te bezien of de beleidsdoelen gehaald worden en of bijsturing nodig is, wil de rijksoverheid elke vijf jaar het bosbeleid evalueren. De eerste bosuitbreidingsevaluatie betrof het beleid dat was vastgelegd in het Meerjarenplan Bosbouw (MJPB) over de periode tot en met 1989. Ten behoeve van de volgende evaluatie is nu onderzoek verricht naar de bosuitbreiding in de periode 1990 tot en met 1995.

### Evaluatie MJPB geeft vertekend beeld

De Evaluatie MJPB (1992) besteedt de nodige aandacht aan het onderwerp bosuitbreiding. Er was op dat moment een doelstelling voor permanent bos, voor tij-

delijk bos en voor weg- en grensbepantingen. De doelstelling voor permanent bos was het grootst en omvatte de aanleg van 30.000 tot 35.000 ha. Hiervan zou 23.000 ha in de periode 1977-2000 worden ingeplant en het overige deel na het jaar 2000. Het MJPB onderscheidt drie categorieën permanent bos: in de Randstad, in Flevoland en in de rest van Nederland. De inventarisatie van de aanleg tot en met 1989 leidde tot de conclusie dat de uitbreiding met permanent bos tot dan toe netjes op schema liep, omdat er gemiddeld per jaar 1.000 ha was bijgekomen. Er werd echter geen duidelijke aandacht besteed aan het feit dat de aanleg in de Randstad achterbleef, terwijl juist deze bosuitbreidingsvorm prioriteit had volgens het MJPB. Er was tot dan toe 1.830 ha aangelegd, terwijl dit volgens de planning ongeveer 3.000 ha had moeten zijn. Bosaanleg in Flevoland compenseer-

de dit. Hier was de bosaanleg echter al in 1971 begonnen, waardoor men in 1989 voor liep op de aangegeven planning. In de Evaluatie MJPB kwamen deze dingen niet duidelijk aan het licht. Misschien heeft dat ermee dat te maken dat beleidsdirecties het eigen beleid evalueerden. Uit het oogpunt van objectiviteit is het in het algemeen wenselijk om de verantwoordelijkheid voor beleidsuitvoering en controle hierop te scheiden.

### Ontwikkelingen in de beleidsdoelen

In het Bosbeleidsplan is de doelstelling voor bosaanleg aanzienlijk uitgebreid. Het beleid wil in de periode 1994 tot 2020 minimaal 75.000 ha bos erbij. De reden hiervoor is dat het bestaande areaal niet tegemoet kan komen aan de vraag vanuit de samenleving naar de verschillende functies van het bos. De vraag waar de Nederlandse samenleving

**Tabel 1. Overzicht bosuitbreidingsdoelstellingen (Bosbeleidsplan, 1993).**

Plaats	Aantal ha	Periode
<b>Verstedelijkt gebied</b>		
- Randstad	6.800	1994-2010/14
- Stadsgewesten buiten Randstad	3.000	1996-2010
- Extra bij stadsgewesten	PM	1994-2020
- Woningbouw	PM	1994-2020
<b>Landelijk gebied</b>		
- Natuurontwikkeling	10.000	1994-2020
- Spontaan bos op natuurterrein	5.000	1994-2020
- Bos/landschap in landinrichting	5.000	1994-2010
- Overig bos en landschap	3.000	1994-2010
- Flevoland	1.000	1994-1997
- Bos op landbouwgronden	30.000	1994-2020
- landgoederen	PM	1994-2020
Subtotaal (taakstellend)	63.800	
Subtotaal PM	11.200	
Totaal	75.000	

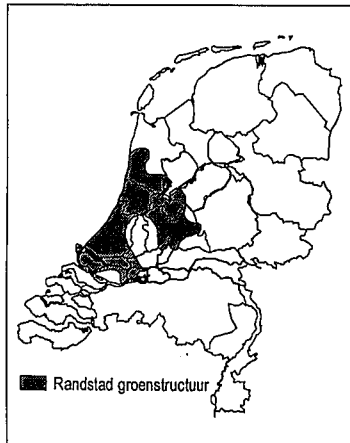


Fig. 1 Het werkgebied van de Randstadgroenstructuur

voor staat is volgens het Bosbeleidsplan dan ook niet of er meer bos moet komen, maar hoe en waar het in ons land kan komen.

In het Bosbeleidsplan zijn de doelstellingen voor bosaanleg in de Randstad en Flevoland gehandhaafd. De doelstelling voor de overige bosaanleg is toegevoegd. Belangrijke nieuwe vormen van bosuitbreiding zijn bos op landbouwgronden, bos bij stadsgewesten buiten de Randstad en bos in het kader van natuurontwikkeling. Van de 75.000 ha is 63.800 ha (85%) taakstellend. Hiervoor heeft het rijk financiële instrumenten beschikbaar. Het rijk streeft ernaar dat derden de overige 11.200 ha bos financieren. Het gaat hierbij om bosaanleg in combinatie met woningbouw, als compensatie voor gekapt bos, extra bos bij stadsgewesten en bos op nieuwe landgoederen<sup>1</sup>. Tabel 1 geeft een overzicht van de bosuitbreidingsdoelstellingen in het Bosbeleidsplan.

In het onderzoek ligt de nadruk

<sup>1</sup> Voor bosaanleg op nieuwe landgoederen is weliswaar subsidie in het kader van de Stimuleringsregeling Bosuitbreiding op Landbouwgronden beschikbaar, maar deze is in principe alleen voldoende om de doelstelling voor bosaanleg op landbouwgronden te realiseren en niet om ook de additionele bosaanleg op nieuwe landgoederen te bekostigen.

op bos waarbij zowel sprake is van aanleg als van (mede)financiering door het rijk. Aan bosuitbreiding in de vorm van spontaan bos en bosuitbreidingsvormen zonder rijksfinanciering is beperkt aandacht besteed. Hoofdzakelijk is het aantal aangelegde hectares vergeleken met de planning hiervoor, waarbij naast het al aangelegde bos ook de bosaanleg in voorbereiding is geïnventariseerd. Aansluitend bij de CBS-definitie (CBS, 1985) en het in het Meerjarenplan Bosbouw gemaakte onderscheid tussen bos en lijnvormige beplantingen, is in het onderzoek onder bos verstaan: een met boom- of struikvormige soorten begroeid terrein, waarvan de oppervlakte tenminste 0,5 ha groot is en de breedte minimaal 30 meter bedraagt.

Naar enkele bosuitbreidingsvormen zonder taakstelling is op het IBN-DLO recent onderzoek gedaan door Doppenberg en Landman (1996). Zij hebben onderzoek verricht naar bosaanleg door gemeenten met de nadruk op bosaanleg in combinatie met

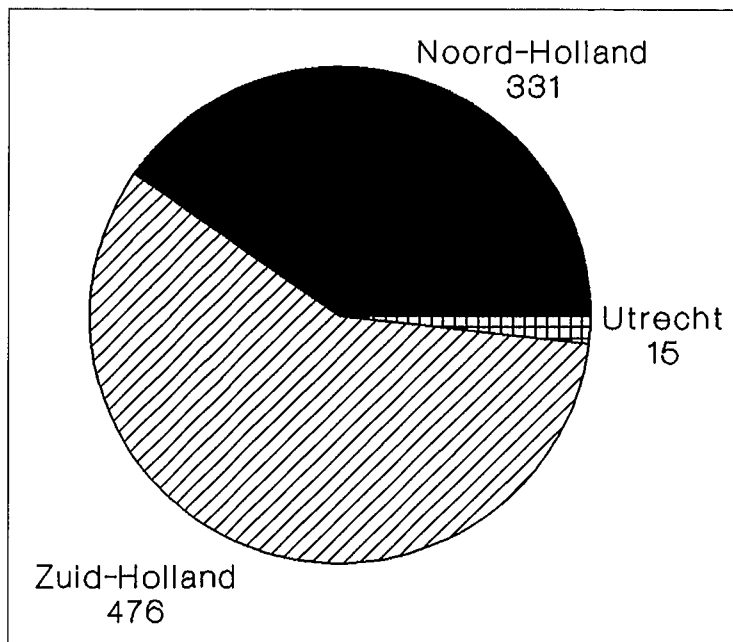
woningbouw en als compensatie voor gekapt bos.

### Realisatie van bosaanleg in de Randstad

In de dichtbevolkte Randstadprovincies Zuid- en Noord-Holland is relatief weinig bos. Respectievelijk 2% en 4% van het totale oppervlak van deze provincies is met bos bedekt. In de provincie Utrecht is bijna 15% bedekt met bos. Dit is meer dan het gemiddelde voor Nederland dat 10% bedraagt (tabel 2). Bosaanleg in de Randstad kan een belangrijke functie vervullen door het structureren van het stedelijk gebied en het verbeteren van de leefbaarheid van de stad. In het MJPB is als doelstelling voor bos in de Randstad opgenomen de aanleg van 10.000 ha bos in het kader van de Randstadgroenstructuur (figuur 1). Het Bosbeleidsplan (1993) en het Structuurschema Groene Ruimte deel 3 (1993) geven aan dat tot en met 1995 4.100 ha moet zijn aangelegd. De overige 5.900 ha staan na het jaar 1995 op het programma. Aangezien er tot en met 1989 1.830 ha was aangelegd, wilde het rijk in de periode 1990 tot en met 1995 2.270 ha nieuw bos in

Tabel 2. Oppervlakte bos per provincie gerelateerd aan de totale oppervlakte per provincie (bron: CBS, 1985).

Provincie	Oppervlakte bos in ha	Oppervlakte bos in % van oppervlakte land
Groningen	2.786	1,2
Friesland	9.512	2,8
Drenthe	28.970	10,9
Overijssel	40.079	10,5
Gelderland	95.604	19,1
Flevoland	9.938	10,5
Utrecht	19.710	14,8
Noord-Holland	11.197	4,2
Zuid-Holland	5.848	2
Zeeland	3.276	1,8
Noord-Brabant	74.282	15
Limburg	32.824	15
Nederland totaal	334.026	9,8



Figuur 2. Bosuitbreiding in ha in de Randstad (werkgebied Randstadgroenstructuur) in de periode 1990 t/m 1995 per provincie.

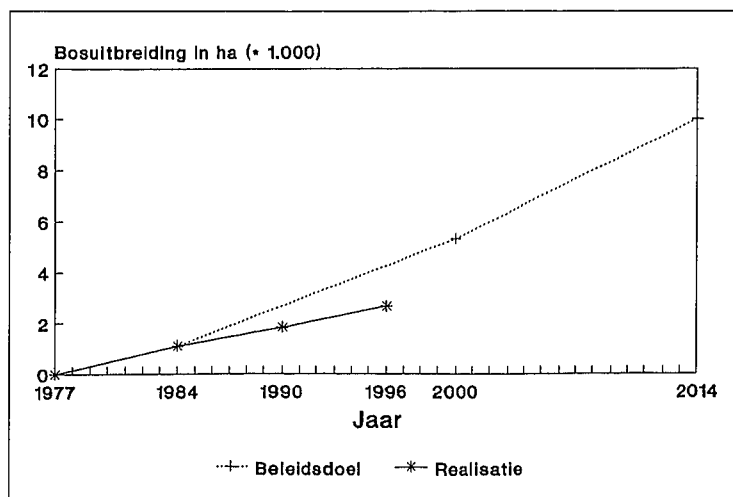
deel rondom de stad Utrecht was gepland, is ook hierdoor stil blijven liggen. Hoeveel bos er in deze periode in de provincie Utrecht aangelegd had moeten worden is onbekend. Uit Randstadgroenstructuurplannen blijkt dat er in alle drie randstadprovincies projecten met bosaanleg op het programma stonden, maar een dekkend overzicht van de bosuitbreidingsplannen voor de Randstad kon niemand verstrekken. Hierdoor is het niet duidelijk welke bijdrage individuele projecten moeten leveren aan de gewenste 10.000 ha bos in de Randstad en voor welk deel hiervan nog geen invulling is gevonden. Een andere reden dat de oppervlakte doelstelling in de Randstad niet is gehaald, is dat bij landinrichtingsprojecten ongeveer 15% van het aan te leggen bosgebied niet met bomen wordt ingeplant. De reden hiervoor is dat aan bosgebieden door plantvrije ruimten een recreatieve meerwaarde wordt gegeven. Het gaat hierbij bijvoorbeeld

de Randstad realiseren. Het bleek moeilijk en tijdrovend te zijn om te achterhalen hoeveel bos er in de afgelopen jaren is aangelegd, omdat de aanleg niet meer centraal wordt bijgehouden. Navraag bij Regiodirecties van het ministerie van LNV, contactpersonen 'in het groene netwerk' van de Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden en individuele projectleiders van Randstadgroenstructuurprojecten leverde uiteindelijk een dekkend beeld op van de aanleg in de betreffende periode.

Er blijkt 822 ha aangelegd te zijn, waarvan 58% in Zuid-Holland, 40% in Noord-Holland en 2% in Utrecht (zie figuur 2). Het realisatiepercentage bedraagt hiermee over de periode 1990-1995 36% van de planning. LNV-directie Noord-West draagt twee hoofdredenen aan die ervoor gezorgd hebben dat er in de provincie Utrecht zo weinig bos is aangelegd. Ten eerste was er een ge-

brek aan bestuurlijke prioriteit. De Randstadgroenstructuur werd gezien als een ontwikkeling alleen ten behoeve van de recreatie, terwijl recreatie nauwelijks op de politieke agenda stond. Ten tweede was er een planologisch knelpunt. Er is lange tijd planologische onduidelijkheid geweest over de ontwikkelingsrichting van het nieuwe stadsdeel Leidsche Rijn. De Randstadgroenstructuur die voor een groot

Figuur 3. Bosuitbreiding in de Randstad; beleidsdoelstellingen en realisaties vanaf 1977



om waterpartijen en ligweiden. In de periode 1977-1995 is er 2.650 ha bos in de Randstad aangelegd. Dit is 58% van het planningsniveau voor deze periode afgeleid van de doelstelling in het Meerjarenplan Bosbouw (figuur 3). Wel is het tempo van de bosuitbreiding licht omhoog gegaan. In de periode 1984-1989 is gemiddeld 120 ha per jaar aangelegd. In de periode 1990-1995 is dit gestegen tot bijna 140 ha per jaar. Rekening houdend met de grote omvang van de bosuitbreidingsprojecten in voorbereiding is het mogelijk dat in de komende jaren het tempo van de bosuitbreiding verder zal stijgen. Dit is ook nodig. In de periode 1996-2014 zal 400 ha bos per jaar aangelegd moeten worden om overeenkomstig het Bosbeleidsplan in 2014 de hele doelstelling van 10.000 ha nieuw bos in de Randstad verwezenlijkt te hebben. Gezien de ontwikkeling tot en met 1995 en de onduidelijkheden in de planning lijkt het niet waarschijnlijk dat dit gehaald zal worden.

#### Realisatie van bosaanleg bij stadsgewesten

Het rijk stimuleert de aanleg van grotere boscomplexen van tenminste 50 ha bij grote bevolkingsconcentraties door middel van de stimuleringsregeling Publiek-Private-Samenwerking (PPS).

De bedoeling is dat anderen dan het rijk initiatieven ontplooiën voor bosaanleg. Het nieuwe bos moet mogelijkheden bieden voor recreatie dichtbij de woonkernen, wat tevens als functie het terugdringen van het autoverkeer heeft. De PPS-subsidie van het rijk omvat een bijdrage voor grondverwerving en inrichting. Er is de afgelopen jaren in dit kader 186 ha permanent bos aangelegd. Deze aanleg loopt vooruit op de planning in het Bosbeleidsplan, waarin realisaties pas vanaf 1996 zijn voorzien. De interesse voor deze vorm van bosaanleg concentreert zich tot nu toe volledig in de vier noordelijke provincies: Groningen, Friesland, Drenthe en Overijssel.

#### Realisatie van bosaanleg in Flevoland

In Flevoland verloopt de bosuitbreiding volgens plan. In 1997 wordt de in 1971 gestarte bosaanleg in het kader van de landschappelijke inrichting van Zuidelijk Flevoland afgerond. Het doel om 9.000 ha bos aan te leggen is dan vrijwel volledig gehaald. Er zal dan 8.620 ha bos zijn ingeplant, aangevuld met 300 ha landschappelijke beplanting en recreatieterreinen. In de periode 1990 tot en met 1995 is er 1.880 ha ingeplant. Redenen dat de bosaanleg hier zo goed slaagt, zijn volgens het Directoraat-Generaal

Rijkswaterstaat in Lelystad dat alle grond eigendom van het rijk is en dat de grond bij toekenning van de bestemming bos nog geen bestemming had.

#### Realisatie van bosaanleg in het kader van landinrichting buiten de Randstad

Voor de inrichting van het landelijk gebied legt het rijk ter versterking van de landschappelijke kwaliteit in het algemeen en het ecologisch functioneren ter plaatse in het bijzonder bos aan. Dit gebeurt mede ten behoeve van de recreatief-toeristische betekenis.

Via landinrichting is 1.565 ha bos ingeplant buiten de Randstad. Dit is 73% van de oppervlakte die op basis van beleidsdoelen geformuleerd in het Meerjarenplan Bosbouw en het Bosbeleidsplan aangelegd zou moeten zijn. Een reden dat de oppervlakte doelstelling voor de bosuitbreiding niet gehaald is, is dat net als in de Randstad bij landinrichtingsprojecten ongeveer 15% van het aan te leggen bosgebied niet met bomen wordt ingeplant om een recreatieve meerwaarde te bereiken. Meer dan 40% van deze vorm van bosaanleg vindt plaats in het kader van de herinrichting van Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën. De aanleg gaat hier iets sneller dan in de andere delen

**Tabel 3. Vergelijking van planning en realisatie voor de belangrijkste vormen van bosaanleg in de periode 1990 t/m 1995.**

Bosuitbreidingsvorm	Planning in ha	Realisatie in ha	Realisatie als percentage van planning
Randstadgroenstructuur	2.270	822	36%
Bij stadsgewesten	0	186	-
Flevoland	1.780	1.880	106%
Via landinrichting buiten Randstad	2.160	1.565	73%
Op landbouwgrond door niet-rijkssoevereïnt <sup>1</sup>	1.600	1.275	80%
Totaal	7.810	5.728	73%

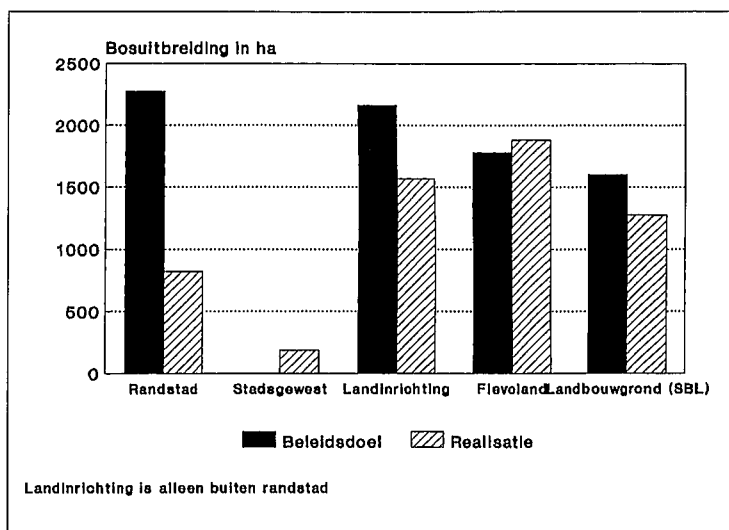
<sup>1</sup>: aangelegd sinds december 1993 met SBL-subsidie

*Figuur 4. Vergelijking van planning en realisatie voor de belangrijkste vormen van bosaanleg in de periode 1990 t/m 1995*

van het land. Dat hangt vermoedelijk samen met de hoge grondmobiliteit en de vrij lage grondprijzen in die regio. De verwachting is dat de bosaanleg ongeveer in hetzelfde tempo door zal gaan.

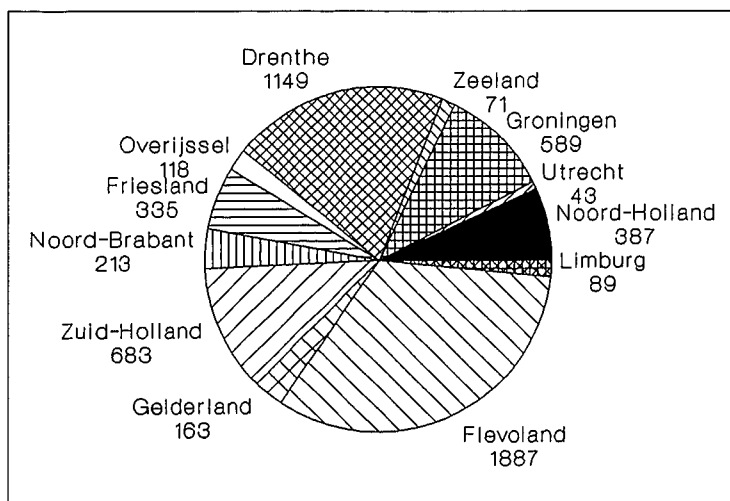
### Realisatie van bosaanleg op landbouwgronden met gebruik van SBL-subsidie

Met als doel de landbouwproductie terug te dringen en de hoeveelheid bosproducten te verhogen is in december 1993 de Stimuleringsregeling Bosuitbreiding op Landbouwgronden (SBL-regeling) geïntroduceerd. De beschikbare subsidiegelden bestaan uit een eenmalig bedrag voor bosaanleg en een jaarlijkse compensatie gedurende 15 of 20 jaar voor gedeerde landbouwinkomsten. Op basis van de beschikbare subsidiebedragen is de planning dat er in het eerste (half) jaar 400 ha bos werd aangelegd en daarna 1.200 ha per jaar. Op deze wijze kan er tot 2020 30.000 ha bos bijkomen. Er is tot mei 1995 1.275 ha bos aan-



gelegd. Voor deze oppervlakte worden nu subsidies verstrekt. Dit is 80% van de geplande oppervlakte (1.600 ha) voor deze periode. De SBL-regeling biedt de mogelijkheid om maximaal 10% van de oppervlakte waarvoor subsidie is aangevraagd niet te beplanten. Wanneer hiermee rekening wordt gehouden, kan de feitelijke oppervlakte nieuw bos tot 10% lager bedragen. In dat geval is 72% van de geplande oppervlakte bebost. Het door agrariërs aangelegde bos bestaat voor ongeveer 70%

uit permanent bos en 69% ervan heeft plaatsgevonden in de provincies Drenthe en Groningen, vooral door akkerbouwers. In deze provincies zijn de landbouwinkomsten en daarmee de grondprijzen relatief laag. Van de in juni 1995 ingediende subsidieaanvragen heeft 94% betrekking op grond in Drenthe of Groningen. Vermoedelijk hangt de toenemende belangstelling in deze provincies samen met de hier bestaande voorzieningen om op maat gesneden informatie over mogelijkheden voor bosaanleg te verkrijgen. Wel zijn er planologische, bestuurlijke en regeltechnische problemen die de bosaanleg belemmeren en ervoor zorgen dat agrariërs het door hen gewenste bos niet kunnen aanleggen. Deze problemen doen zich vooral in de bosarme provincie Groningen voor. Naar de vraag in hoeverre de bosuitbreiding zich voort zal zetten en of de doelstelling voor bosaanleg op landbouwgronden haalbaar is, vindt verder onderzoek plaats.



*Figuur 5. Oppervlakte bosuitbreiding per provincie via de belangrijkste vormen van bosaanleg in de periode 1990 t/m 1995.*

In een volgend nummer worden de resultaten hiervan gepresenteerd.

### **Totale realisatie van de bosuitbreiding**

In totaliteit hebben de belangrijkste vormen van bosaanleg in de periode 1990 t/m 1995 geleid tot 5.700 ha bosuitbreiding. Dit is bijna 1.000 ha per jaar en 73% van de geplande oppervlakte (tabel 3 en figuur 4). In de provincies Flevoland, Drenthe en Zuid-Holland is het meeste bos bijgekomen, in Utrecht, Zeeland en Limburg het minste (figuur 5). De achterblijvende bosuitbreiding in de Randstad is de belangrijkste oorzaak dat de totale oppervlakte-doelstelling niet is gehaald.

### **Discussie**

De beleidsformulering en -uitvoering behoeven op een aantal punten verbetering. Op basis van geconstateerde tekortkomingen en knelpunten volgen hiervoor nu vijf aanbevelingen. Deze gelden op de eerste plaats voor de Randstad, maar zijn ook voor andere bosuitbreidingsvormen van belang.

Ten eerste wordt aanbevolen om de verantwoordelijkheid voor de realisatie van het bosuitbreidingsbeleid goed te regelen. Tijdens het onderzoek was vaak niet duidelijk wie er voor een bepaald onderdeel verantwoordelijk en daarmee aanspreekbaar was.

Ten tweede is een zorgvuldige planning en coördinatie van alle plannen waarbij bos wordt aangelegd door de beleidsverantwoordelijke van belang. Aan de hand hiervan moet het mogelijk zijn een goed overzicht te houden van de bosaanlegplannen en daarmee ook van het deel van de beleidsdoelen dat nog verder ingevuld moet worden.

Ten derde is een registratiesysteem voor bosaanleg wenselijk, zodat niet alleen aan de hand van de concrete planning, maar ook op basis van de realisaties een goed beeld van de voortgang van de bosuitbreiding ontstaat.

Ten vierde is het voor de helderheid van de beleidsdoelen wenselijk om bij de beleidsformulering aan te geven of het gaat om een netto oppervlakte bos of een bruto oppervlakte bos (inclusief plantvrije ruimten). Hierover bestaat nu onduidelijkheid. Bij de uitvoering van het beleid wordt op bruto oppervlakten bos gestuurd, terwijl in de beleidsplannen over het toestaan of de wenselijkheid van plantvrije ruimten niets wordt vermeld. Wanneer de beleidsplannen bruto oppervlakten bos betreffen, wordt aanbevolen om op te nemen welk deel niet met bomen zal worden ingeplant.

Als vijfde en laatste punt is het creëren van meer bestuurlijke prioriteit en planologische moge-

lijkheden voor bosuitbreiding van belang. Deze belemmeren nu vaak de bosuitbreiding.

Uitgebreidere informatie over de ontwikkeling van de bosuitbreiding in Nederland vindt u in het IBN-rapport: 'Ex-post evaluatie van bosuitbreidingsbeleid in Nederland over de periode 1990-1995'.

### **Literatuur**

- Bosbeleidsplan; regeringsbeslissing. 1993. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag. 103 p.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). 1985. De Nederlandse Bosstatistiek. Deel 1. De oppervlakte bos, 1980-1983. Den Haag. 83 p.
- Doppenberg, M.H. en A.V. Landman. 1996. Evaluatie van bosuitbreiding door gemeenten. Landbouwwuniversiteit. Wageningen. 77 p.
- Edelenbosch, N.H. 1996. Ex-post evaluatie van bosuitbreidingsbeleid in Nederland over de periode 1990-1995. Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek. IBN-rapport 230. Wageningen. 42 p.
- Evaluatie Meerjarenplan Bosbouw 1986-1991. 1992. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag. 147 p.
- Meerjarenplan Bosbouw; regeringsbeslissing. 1986. Ministerie van Landbouw en Visserij, Den Haag. 162 p.
- Structuurschema Groene Ruimte. Deel 3. Kabinetsstandpunt. 1993. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.