

TIEN JAAR BOSUITBREIDING IN NOORD-NEDERLAND

Hoe vergaat het de bosuitbreiding op landbouwbedrijven in Noord-Nederland? Ondanks het ogenschijnlijk grote succes van de regeling Stimulering Bosuitbreiding op Landbouwgronden in vooral het Noorden van Nederland, bleef het resultaat achter bij de verwachtingen. Reden voor de Directie Noord van het ministerie van LNV om een evaluatieonderzoek te starten en de resultaten tot nu toe eens kritisch te beschouwen. Dit Bos en Hout Bericht belicht de kwantitatieve gegevens uit het evaluatieonderzoek en geeft enkele suggesties voor de toekomst.

1996 nr. 11

SBH

STICHTING BOS EN HOUT

INLEIDING

Bossen op voormalige landbouwgronden. Een steeds vertrouwder beeld in de noordelijke provincies. Dit jaar startte de Directie Noord van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een evaluatieonderzoek naar bosuitbreiding in deze provincies in de afgelopen tien jaar. Uitgangspunt voor dit onderzoek is het Bosbeleidsplan. Dat wil zeggen: de doelstellingen uit het plan voor de bosuitbreidingscategorieën zoals landgoederen, bos op landbouwgronden en bos bij stadsgewesten. Deze doelen zeggen vooral iets over de hoeveelheid nieuw bos dat erbij moet komen en globaal iets over de plaats. Het is de bedoeling nieuwe bossen aan te planten, dáár waar ze de grootste maatschappelijke meerwaarde hebben. Het hele evaluatieonderzoek bevat zowel de kwantitatieve kanten van bosuitbreiding als de kwalitatieve.

Het kwalitatieve evaluatieonderzoek naar bos op landbouwgronden is onlangs afgerond. Hierin staan verschillende vragen centraal. Om hoeveel hectare gaat het? Om welke boomsoorten? Hoe zit het met de financiering? Het kwalitatieve evaluatieonderzoek is gepland voor 1997. De onderzoekers bekijken de kwaliteit van aangelegde bossen, in relatie tot de regionale beleidsdoelen. Daaraan is de maatschappelijke meerwaarde van nieuwe bossen te toetsen, die wordt bepaald door de functie-ervulling van de nieuwe bossen. Het gaat daarbij om functies als houtproductie, natuurwaarde, recreatie en landschappelijk schoon. In dit onderzoek staat tevens de evaluatie van resultaten en van processen centraal, zoals de totstandkoming van nieuw bos. Ook komt de bosbouwkundige kant van nieuwe bossen aan de orde, waaronder bijvoorbeeld de relatie bodem-boomsoort en bebossingsplannen vallen.

Omdat het nog niet zo ver is gaat het in dit artikel over de resultaten van het kwantitatieve evaluatieonderzoek.

BELEID BOSUITBREIDING

Sinds het Meerjarenplan Bosbouw in 1986 verscheen, is de aandacht voor nieuw bos in Nederland toegenomen. Dit is niet verwonderlijk. Ons land is nu eenmaal een van de minst bosrijke Europese landen. En



Foto P.P. Bosch

Een agrariër zal alleen tot bebossing overgaan als de overheid financieel steunt

dat terwijl we wel veel behoefte hebben aan bos, omdat het ons meer dan alleen hout te bieden heeft! Momenteel heeft ons land ongeveer 334.000 hectare bos. Volgens het Meerjarenplan Bosbouw is de rijksoverheid van plan zelf ongeveer 35.000 hectare nieuw bos aan te leggen. Daarnaast zal ze particulieren en lagere overheden stimuleren zo'n 15.000 hectare tijdelijk bos aan te leggen met een productiedoelstelling. Helaas is dat allang niet meer genoeg. Het Bosbeleidsplan uit 1993 constateert dat de vraag naar bos veel groter is dan het aanbod. Het bestaande bosareaal en de voorgenomen bosuitbreiding zijn onvoldoende. In het Bosbeleidsplan neemt de rijksoverheid de adviezen over van de Commissie Bosuitbreiding. Dit betekent dat

de overheid voor het jaar 2020 het bosareaal met 75.000 hectare uitgebreid wil hebben (figuur 1). De totale oppervlakte van het Nederlandse bos moet daarmee boven 400.000 hectare komen. Het is de bedoeling dat er zo'n 30.000 hectare bos komt op landbouwgronden, waarmee de overheid jaarlijks dus een uitbreiding van zo'n 1.200 hectare verwacht te realiseren door vooral de agrarische sector [figuur 1].

STIMULERINGSREGELINGEN

De exploitatie van een bosbedrijf in Nederland is momenteel gemiddeld genomen nog niet rendabel. Zeker voor een startend bedrijf is er een lange weg te gaan voordat er inkomsten uit het bedrijf komen. Tussen de aanplant en de eerste oogst ligt minimaal 15 jaar. In die tijd zal er toch ook brood op de plank moeten komen en daarom zal een agrariër alleen tot bebossing overgaan als de overheid financieel steunt.

De afgelopen tien jaar heeft de overheid een aantal regelingen (zie ook figuur 2) in het leven geroepen om bosuitbreiding door landbouwers van de grond te krijgen. Hieronder een korte toelichting.

Regeling snelgroeiend bos

De Regeling snelgroeiend bos bestond van 1985 tot 1994 en stimuleerde bebossing met snelgroeiende boomsoorten. Het ministerie van Economische Zaken steunde de houtproductie met een eenmalige premie van f 3.000,- per hectare. Tegelijkertijd kon de potentiële bebosser ook al gebruik maken van de eenmalige

bebossingssubsidie uit de Regeling Bos- en Landschapsbouw van het ministerie van LNV.

Set-Aside regeling

In 1988 was bosaanleg mogelijk onder de Set-Asideregelings, naast gewone landbouwbraak. Deze regeling is een uitvloeisel van het Europese beleid om landbouwgronden braak te leggen, als gevolg van overproductie. Het ging in deze regeling om een jaarlijkse inkomenscompensatie per hectare van f 1.853,-, die later verlaagd is naar f 1.500,-. De contractduur varieert van 15 tot 25 jaar. Landbouwers konden tegelijkertijd aanspraak maken op de EZ-premie, weliswaar onder bepaalde voorwaarden. Verder konden zij voor tijdelijk bos vrijstelling krijgen van de meldings- en herplantplicht. Dit om te voorkomen dat na kap, aan het eind van de contractperiode, de herplantplicht van de Boswet in werking zou treden. Zonder deze vrijstelling devalueert landbouwgrond namelijk, omdat bosgrond veel minder waard is. Het laatste contract voor bebossing met de Set-Aside regeling is in 1992 afgesloten.

Regeling Stimulering Bosuitbreiding op Landbouwgronden

Deze nieuwe bebossingsregeling (SBL) bestaat sinds 1993 en geeft de aanvrager een bijdrage in de aanlegkosten. Het is een uitwerking van flankerende maatregelen voor braaklegging van de toenmalige Europese landbouwcommissaris MacSharry. Aanvragers kunnen kiezen uit zes beplantingsgroepen. Verder ontvangen ze

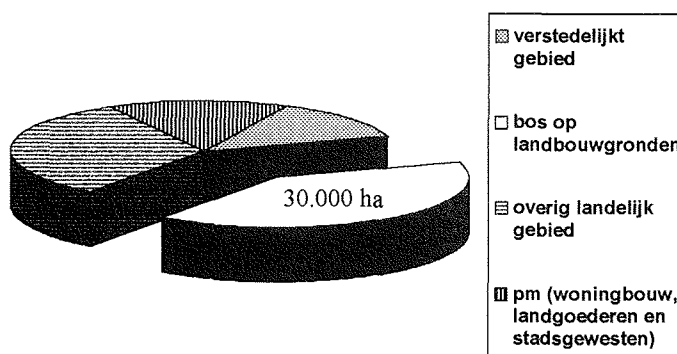
een jaarlijkse inkomenscompensatie, afhankelijk van het soort bos: tijdelijk of blijvend. De hoogte van het bedrag voor landbouwbedrijfschouwen is:

- f 1.200,- per hectare gedurende 15 jaar voor tijdelijk bos;
- f 1.500,- of f 1.590,- gedurende 20 jaar bij blijvend bos. Men komt in aanmerking voor de hoogste bijdrage als het nieuw aangelegde blijvende bos minstens 50 hectare groot is. Ook is deze hogere bijdrage van toepassing op nieuw aangelegd bos, aansluitend op al bestaand blijvend bos of natuurerrein als dat samen minstens 50 hectare groot is [figuur 2].

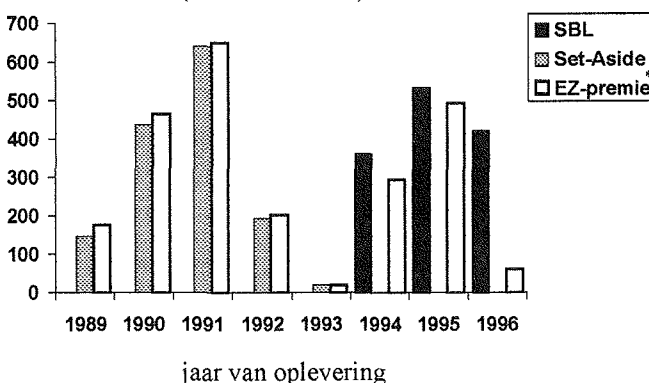
AANVRAAG EN AANLEG SINDS 1985

In de eerste jaren komt de bebossing door agrariërs slechts moeizaam van de grond. De allereerste stimulansen waren onvoldoende. De EZ-premie en de bijdrage in de bebossingskosten konden de landbouwers blijkbaar niet genoeg bekoren. Pas in 1989 komt het goed op gang door de Set-Aside regeling. Zo wordt in heel Nederland tot en met 1993 ruim 1.400 hectare landbouwgrond bebost, waarvan het grootste deel in het Noorden van het land te vinden is. Figuur 2 laat zien dat het in 't topjaar 1991 hier om zo'n 650 hectare gaat. Twee jaar later valt de aanleg dramatisch terug tot bijna nul, door verlaging van de jaarlijkse inkomenscompensatie. Vanaf 1993 was het mogelijk aanvragen voor de Regeling SBL in te dienen. De resultaten zijn in 1994 zichtbaar (figuur 3). Uiteindelijk is 260 hectare nieuw bos

Figuur 1. Categorieën bosuitbreiding Bosbeleidsplan (totaal 75.000 ha).



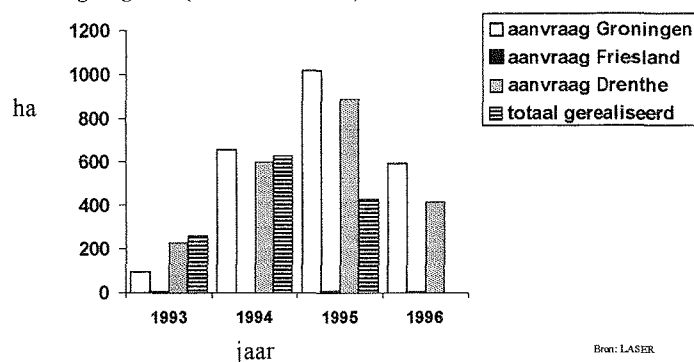
Figuur 2. Per subsidieregeling gerealiseerd bos op landbouwgrond in Noord-Nederland (1988 - medio 1996).



* De EZ-premie is meestal samen met de SBL of Set-Aside gebruikt

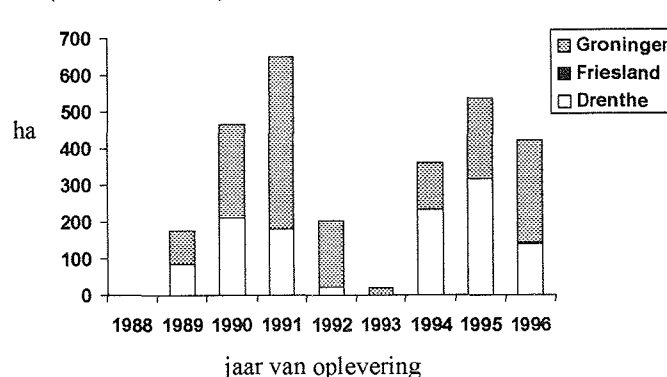
Bron: LASER

Figuur 3. Per provincie aangevraagd en gerealiseerd bos met de regeling SBL (1993 - medio 1996).



Bron: LASER

Figuur 4. Per provincie gerealiseerd bos op landbouwgrond (1988 - medio 1996).



Bron: LASER

aangelegd, op een totaal van 325 aangevraagde hectaren.

In 1994 zijn er aanvragen voor zo'n 1.200 hectare, maar een jaar later blijkt hiervan slechts 625 hectare gerealiseerd te zijn. Daar is wel een verklaring voor. Er mocht één jaar voorblijven tussen aanvraag en realisatie. Voor veel agrariërs is deze tijd echt te kort om alles te regelen. De bestemmingsplannen buitengebieden zijn daarbij het grootste struikelblok, omdat meestal een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk is. En dat roept allerlei bezwaren op van omwonenden en gemeenten zelf.

In 1995 verruimt de overheid de termijn dan ook tot twee jaar en zelfs tot vier jaar voor aanvragen groter dan 200 hectare. In 1995 bedragen de aanvragen ongeveer 1.900 hectare, waaronder twee aanvragen voor nieuwe landgoederen in Drenthe, met een totale oppervlakte van ongeveer 500 hectare. In 1996 is ongeveer 430 hectare van de totale aanvraag gerealiseerd. In juni 1996 vroegen landbouwers ruim 1.000 hectare aan. De eerste resultaten hiervan zijn pas zichtbaar in 1997. In totaal is van 1985 tot en met met plantseizoen 1995 - 1996 in de drie Noordelijke provincies ongeveer 2.800 hectare bos aangelegd door vooral agrariërs. Dit is ongeveer evenveel als het totale bosareaal in de provincie Groningen. In dit cijfer is niet meegenomen de gerealiseerde bosuitbreiding bij stadsgewesten en in de landinrichting. In Noord-Nederland ging het tussen 1990 en 1995 om 175 hectare bosuitbreiding bij stadsgewesten en 1.024 hectare in de

In de volgende stap van het evaluatie-onderzoek is een betere indeling naar locatie te vinden. Dan zal te zien zijn dat binnen deze provincies bepaalde gebieden (bijvoorbeeld de Veenkoloniën en de Hondsrug) meer bebost worden dan andere. De verschillen tussen gebieden zijn niet verwonderlijk, want een agrariër gaat pas over op bebossing na nauwkeurige economische afwegingen. Hij let op allerlei factoren, zoals zijn bedrijfsopvolging en het toekomstige perspectief in de landbouw. Valt dit ongunstig uit, dan kan deze combinatie van factoren hem er toe brengen over te gaan op bosaanleg [figuur 4].

TIJDELIJK EN BLIJVEND BOS

De verschillende regelingen zijn van invloed geweest op de keuze voor tijdelijk of blijvend bos. Zo is onder de Set-Aside regeling vooral tijdelijk bos aangelegd en onder de Regeling SBL vooral blijvend bos. In figuur 5 zien we de resultaten: sinds 1994 is er sprake van een grote toename van blijvend bos. De verhouding tussen de aanleg van tijdelijk en blijvend bos veranderde dan ook fors. Hoe zit dat?

- De Set-Aside regeling resulteerde vrijwel alleen in de aanleg van tijdelijk bos. Dat was nu eenmaal financieel aantrekkelijker door de f 3.000,- regeling van EZ en door de vrijstelling van meldings- en herplantplicht. Voor agrariërs bleek tijdelijk bos een mooie mogelijkheid om alle opties voor de toekomst open te houden en na de eindkap eventueel weer terug te keren naar de landbouw. Verder hebben de agrariërs maar voor één of vijf

regeling kent de voorwaarde: kap van de snelgroeiende boomsoorten na de contractperiode. Na het opheffen van deze regeling zijn de aanvragen voor tijdelijk bos gedaald tot vrijwel nul.

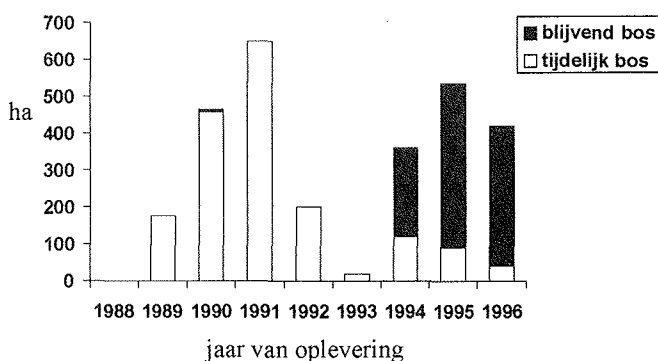
Opvallend is dat het Meerjarenplan Bosbouw stuurt in de richting van tijdelijk bos met snelgroeiende bomen voor de houtproductie, terwijl het Bosbeleidsplan meer stuurt in de richting van blijvend multifunctioneel bos. Vanaf 1985 tot heden is in totaal ongeveer 1.750 hectare tijdelijk bos aangelegd en circa 1.050 hectare blijvend bos. Het is echter de vraag of na afloop van de contracten het tijdelijke bos ook daadwerkelijk zal verdwijnen [figuur 5]!

VAN POPULIER NAAR EIK

Dat tijdens de Set-Aside regeling vooral tijdelijk bos is aangelegd, blijkt ook uit de samenstelling van nieuwe bossen: ongeveer 77% bestaat uit populier en 3% uit wilg. Dit betekent dus dat 80% aangelegd is met snelgroeiende loofboomsoorten (in de latere Regeling SBL horend tot beplantingsgroep I). De overige 20% werd aangelegd met snelgroeiende naaldboomsoorten, vooral fijnspar (beplantingsgroep II volgens de Regeling SBL).

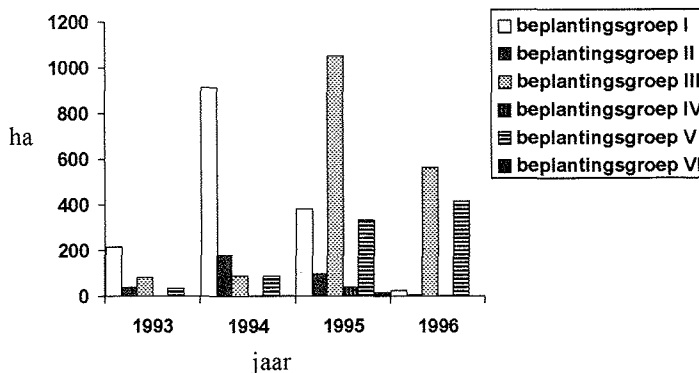
In de eerste twee jaar van de Regeling SBL (1994 en 1995) zijn voor het overgrote deel snelgroeiende boomsoorten geplant, ondanks de sterk stijgende belangstelling voor blijvend bos (figuur 6). De oorzaak hiervan is de EZ-bijdrage van f 3.000,- per hectare, die tot en met 1994 aan te vragen was. Daarna stopte deze regeling en niet

Figuur 5. Gerealiseerd tijdelijk en blijvend bos op landbouwgrond in Noord-Nederland (1988 - medio 1996).



Bron: LASER

Figuur 6. In Noord-Nederland aangevraagde beplantingsgroepen uit de regeling SBL (1993 - medio 1996).



Bron: LASER

landinrichting (Edelenbosch, 1996).

In 1990 - 1996 is dus ongeveer 4.000 hectare nieuw bos aangelegd in Noord-Nederland. Dit is bijna 10% van de totale hoeveelheid bestaand bos (41.000 hectare) in dit gebied [figuur 3].

LOCATIE

Als we een verdeling maken naar provincies, dan zien we dat Friesland nauwelijks meedoet. Figuur 4 laat zien dat Groningen tot 1993 voorop liep. Dit was ten tijde van de Set-Aside regeling. Daarna doet Drenthe door de Regeling SBL niet meer onder voor deze buurprovincie.

jaar zekerheid over de hoogte van de Set-Aside regeling, afhankelijk van het tijdstip waarop ze het contract afsloten. Ook dat droeg bij aan de aanleg van tijdelijk bos.

- Onder de Regeling SBL is meer blijvend dan tijdelijk bos aangelegd, want in tegenstelling tot de Set-Aside-regeling geeft deze regeling voor 15 of 20 jaar zekerheid over de hoogte van de jaarlijkse inkomenscompensatie. Daarnaast zijn er fiscale voordelen.

In de eerste jaren was de f 3.000,- regeling van EZ voor sommigen nog een reden om voor tijdelijk bos te kiezen, hoewel ze overigens ook bij de aanleg van blijvend bos werd toegepast. De

zonder gevolg! In 1995 en 1996 stijgt de aandacht voor langzaamgroeiende loofboomsoorten en in 1996 verdwijnen de aanvragen voor alleen snelgroeiende loofboomsoorten bijna helemaal. Nu gaat de meeste aandacht uit naar bos van langzaamgroeiende loofboomsoorten, zoals eik, beuk, es en els (beplantingsgroep III). Meer en meer worden langzaamgroeiende loofboomsoorten in menging geplant met snelgroeiende naaldboomsoorten (beplantingsgroep V). Populair is de combinatie van eik en fijnspar. De eerste jaren was dit aantrekkelijk omdat men daarmee in aanmerking kwam voor de EZ-regeling. Verder levert deze menging eerder

(voor)opbrengsten uit hout op dan de zuivere loofboombeplantingen, die vooral uit eik bestaan. Ook de Stichting Face (Forests Absorbing Carbondioxide Emission) speelt een rol bij toepassing van inheemse loofboomsoorten in de projecten die zij financieren.

Opvallend is de zeer geringe aandacht voor de beplantingsgroepen IV en VI. In IV zitten de "langzaamgroeiende" naaldboomsoorten, zoals lariks en grove den; VI is een menging van langzaam- en snelgroeiende naaldboomsoorten.

De conclusie voor de keuze van bepaalde soorten ligt voor de hand: de financiële vergoedingen hebben sturend gewerkt op de keuze van boomsoorten [figuur 6].

DOEL GEHAALD?

Worden de doelstellingen van het Bosbeleidsplan gehaald? Het antwoord op die vraag is belangrijk voor het beleid. Maar provinciale taakstellingen ontbreken en daarom is deze vraag kwantitatief moeilijk te beantwoorden. Wat we wel weten is dat er vooral bosuitbreiding is in het Noorden van het land. Onder de huidige regelgeving verwachten we hier ook geen verandering in. Doel en realiteit staan dus in schril contrast met elkaar! Hieronder een korte toelichting.

Het landelijk doel voor bosuitbreiding door agrariërs is 1.200 hectare per jaar, deels aangelegd op nieuwe landgoederen. Vanaf 1994 zien we dat de meeste grote aanvragen onderdeel zijn van landgoedplannen. Ook eigenaren van kleinere boscomplexen hebben aanvragen

bedrijven. Dit betekent dat eenderde van de taakstelling gerealiseerd wordt. Dit is geen slecht resultaat, maar de praktijk laat zien dat we die uitbreiding vooral in het Noorden van het land moeten zoeken. Zoals gezegd: dit verandert niet onder de huidige regelgeving. Blijkbaar zijn alleen landbouwers in Noord-Nederland bereid tot bosaanleg, terwijl bosuitbreiding in andere delen van Nederland ook zeer wenselijk is. Momenteel onderzoeken het IBN-DLO (Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek - Dienst Landbouwkundig Onderzoek) en het LEI-DLO (Landbouw Economisch Instituut - Dienst Landbouwkundig Onderzoek) waarom dat zo is. Gaat het alleen om geld? Of zijn er ook andere oorzaken aan te wijzen? En is het beleid daarop af te stemmen?

Sinds 1994 zien we dat aanvragers hun oude verzoeken intrekken en weer nieuwe indienen, door verbeteringen in de Regeling SBL. In 1994 was slechts 3% van de aangevraagde oppervlakte gelijk aan het jaar ervoor; in 1995 was dit 16% en in 1996 60% (ongeveer 600 hectare). In de aanvragen voor 1996 zit weliswaar één grote van meer dan 300 hectare. Dit geeft eens te meer aan hoe belangrijk het is om ingediende aanvragen goed voor te bereiden, zodat de kans op realisatie zo groot mogelijk is.

VERBETERINGEN

Bosuitbreiding op landbouwbedrijven komt moeizaam op gang. Na een succesvolle periode onder de Set-Aside regeling, zien we de laatste paar jaar een daling in

looptijd van de regeling en de hoogte van de bijdrage. Een goede voorbereiding verlaagt de kans dat men een herhalingsaanvraag indient. Er zijn al acties ter verbetering in gang gezet, bijvoorbeeld een aanpassing van de Regeling SBL door verlenging van de oplevertijd en een toetsing op resultaat (de gerealiseerde hectares en beplantingsgroepen). Alleen de toekomst zal ons leren of Noordelijke agrariërs enthousiast blijven om (delen van) hun bedrijf te bebossen en dus over te stappen op een bosbedrijf.

En dan zijn er nog enkele punten die het overdenken waard zijn:

- voldoet de huidige regeling aan de doelstelling? Vooral herhalingsaanvragen en de landelijke spreiding van aanvragen verdienen aandacht;
 - is na het verdwijnen van de EZ-regeling de bestaande indeling van beplantingsgroepen nog wel functioneel en wenselijk? Twee van de zes beplantingsgroepen worden immers totaal niet gebruikt;
 - de overheid moet aanvragers nog beter informeren over de consequenties van bosaanleg, om bijvoorbeeld tijdig problemen met de planologie te voorkomen.
- Dit zijn allemaal aandachtspunten die de overheid binnenkort wil bekijken om de Regeling SBL zo goed mogelijk te benutten en zo haar doelen te realiseren. Nu de samenleving behoefte heeft aan meer bos, is de overheid verplicht niet alleen beleid te ontwikkelen, maar ook doeltreffende instrumenten aan te reiken.

Th. Meeuwissen (LNV Directie Noord)
E. van der Staak (student IAHL Velp)

© Stichting Bos en Hout - ISSN:1382 - 1113

Geraadpleegde literatuur

Edelenbosch, N.H., Ex-post-evaluatie van bosuitbreidingsbeleid in Nederland over de periode 1990-1995. Rapport 230 - Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, Wageningen, 1996.

Van der Staak, E., Ex-post-evaluatie van bosuitbreiding in Noord-Nederland 1985 t/m 1996, onderdeel bos op landbouwgronden. Intern rapport - Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Noord, Groningen, 1996.

SBIH STICHTING BOSEN HOUT

Stichting Bos en Hout
Bosrandweg 5
Postbus 253,
6700 AG Wageningen
tel.: 0317 - 424666
fax: 0317 - 410247
E-mail: mail@sbh.nl



Foto: P.P. Bosch

Klare taal.....

gedaan voor rangschikking onder de Natuurschoonwet, of gaan dit in verband met de fiscale voordelen waarschijnlijk nog doen.

De gemiddelde realisatie per jaar is in Noord-Nederland momenteel 400 hectare voor de categorie bos op landbouw-



Foto: P.P. Bosch

Bestemmingsplannen zijn de grootste hobbel op de weg van bosaanleg

gerealiseerde hectares bos. Dat ligt vaak aan moeizame planologische procedures. Hierdoor is er sprake van te weinig gebruik maken van beschikbare budgetten. Ook is er sprake van onvoldoende voorbereide aanvragen door onzekerheden over de