



○ *Bosomvorming zonder  
compensatie*

*INTERN RAPPORT*

*Jan Oldenburger*

*Wageningen, februari 2012*

## **INHOUDSOPGAVE**

1 Inleiding	3
2 Resultaten	5
2.1 Staatsbosbeheer	5
2.2 Rijkswaterstaat	7
2.3 Overige boseigenaren	9
2.4 Illegale vellingen	9
2.5 CBS bodemgebruik	10
3 Conclusie	13
Literatuur	15
BIJLAGE 1	16

## 1 INLEIDING

Sinds 1 juli 1962 wordt het Nederlandse bos beschermd door de huidige Boswet, maar reeds in 1922 is de eerste Boswet van kracht geworden. Doel van de wet is de oppervlakte bos in Nederland op peil te houden. Het is een eenvoudige wet die stelt dat wat bos is, bos moet blijven. De belangrijkste instrumenten in de wet om te zorgen dat het Nederlandse bosoppervlak op peil blijft zijn de herplantplicht, de meldplicht en het kapverbod. De herplantplicht houdt in dat binnen drie jaar nadat een houtopstand is geveld de bomen weer (1:1<sup>1</sup>) aangeplant moeten zijn tenzij:

1. de velling noodzakelijk is voor uitvoering van een werk volgens een goedgekeurd bestemmingsplan;
2. de gekapte oppervlakte niet groter is dan 10 are of niet meer dan 20 bomen worden geveld;
3. er door het Ministerie van EL&I vrijstelling wordt verleend (artikel 6).

Indien de herplant, bijvoorbeeld als gevolg van een functiewijziging, niet op de locatie van velling kan plaatsvinden dan dient de herplant elders te worden gerealiseerd. In dat geval wordt van compensatie gesproken.

De provincies hebben *natuur*compensatierichtlijnen opgesteld voor zowel natuur als bos<sup>2</sup>. De provincies proberen hiermee het hierboven vermelde punt 1 te ondervangen, zodat ook, indien een werk wordt uitgevoerd volgens een goedgekeurd bestemmingsplan er gecompenseerd dient te worden. De provincie keurt een aanpassing in een bestemmingsplan alleen goed als er een overeenkomst tussen de initiatiefnemer en de gemeente is afgesloten waarin de compensatie van het bos wordt gegarandeerd. Het Bosschap schatte in 2003 in dat er jaarlijks ongeveer 300 ha bos verdwijnt als gevolg van het werken volgens een goedgekeurd bestemmingsplan (Gijzen *et. al.*, 2003). Het is niet duidelijk waarop het Bosschap deze inschatting baseert.

Op dit moment ligt er een wetsvoorstel voor de nieuwe Wet Natuur. Een geüpdate versie van de Boswet is geïntegreerd in deze nieuwe Wet. De Boswet is grotendeels intact gebleven en zal op dezelfde wijze worden toegepast. Op een aantal punten zijn wijzigingen aangebracht om de Wet naar het idee van de opstellers van de nieuwe Wet Natuur beter te laten aansluiten op de huidige praktijk:

- Ten eerste is in het wetsvoorstel de algemene uitzondering voor het vellen van houtopstanden ter uitvoering van goedgekeurde bestemmingsplannen komen te vervallen. Uit de evaluatie natuurwetgeving is namelijk gebleken dat deze uitzondering te weinig waarborgen bood voor de bescherming van houtopstanden, zoals hierboven reeds is vermeld.
- Daarnaast wordt in het wetsvoorstel een generieke uitzondering op de meld- en de herplantplicht opgenomen, ingeval de houtkap plaatsvindt met het oog op natuurontwikkeling. Deze uitzondering geldt alleen voor instandhoudingsmaatregelen en vergunningsverlening ten aanzien van Natura 2000 gebieden, soortenbeschermingsmaatregel en ontbossingsprojecten op basis van subsidies die zijn aangewezen bij ministeriële regeling.

---

<sup>1</sup> Volgens de Boswet kan worden volstaan met een 1:1 herplant. In het geval de herplant niet op de locatie zelf kan plaatsvinden en er dus elders gecompenseerd dient te worden dan wordt meestal overcompensatie geëist. Dit houdt in dat er een grotere oppervlakte opnieuw dient te worden aangeplant dan er is gekapt. De filosofie die hierachter zit is dat een nieuw aan te planten bos niet meteen de eigenschappen heeft van het gekapte bos van bijvoorbeeld 50 jaar. De overcompensatie is een poging om dit verschil in eigenschappen te compenseren.

<sup>2</sup> Deze compensatierichtlijnen konden niet voor alle provincies als zodanig worden achterhaald, maar uit verwijzingen in andere beleidsdocumenten kan de conclusie worden getrokken dat in alle provincies dergelijke richtlijnen bestaan.

Deze laatste wijziging is een punt van zorg voor de Algemene Vereniging Inlands Hout (AVIH). De afgelopen jaren zijn als gevolg van natuurontwikkelingsprojecten grote oppervlakten bos omgevormd naar andere natuurtypen, zoals heide en stuifzand. Zonder dat daarvoor gecompenseerd is. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt gesteld dat de Nederlandse bosoppervlakte in de afgelopen decennia als gevolg van bosaanleg en natuurlijke bosopslag op natuurterreinen is toegenomen (pagina 180 in de Memorie van Toelichting). Voor onderbouwing van een toename van de bosoppervlakte zijn echter geen gegevens beschikbaar. Daarnaast wordt hierbij de bosopslag op natuurterreinen genoemd en dat is onder andere het bos dat onder de ontheffing valt, omdat bij het herstel van heide terreinen of stuifzand vaak natuurlijke opslag van bos wordt verwijderd. Daarnaast stellen Nabuurs *et. al.* (2005) dat de Nederlandse ontbossing in de periode 1990 tot 2000 jaarlijks 1.470 ha heeft bedragen ten opzichte van een bosuitbreiding van 2.520 ha. Dit betekent dat er weliswaar netto 1050 ha meer bos bijkomt in Nederland, maar de ontbossing vertegenwoordigt een aandeel van 0,4% van het totale bosareaal per jaar en dat is vergelijkbaar met ontbossingssnelheden in veel tropische landen (Nabuurs *et. al.*, 2005). De studie van Nabuurs *et. al.* (2005) is gebaseerd op een vergelijking van het aanwezige bos op topografische kaarten en heeft dus geen gebruik gemaakt van cijfers over de oppervlakte bosaanleg en gekapte oppervlakte in Nederland.

De AVIH heeft Probos gevraagd in beeld te brengen hoeveel bos er de afgelopen 10 jaar is verdwenen als gevolg van een vrijstelling van de herplantplicht (zonder en met compensatieverplichting), de omvormingskap bij rijksoverheden (SBB, RWS, Defensie, Domeinen) en illegale kap (voor zover gerapporteerd). De AVIH is niet in staat deze vraag zelf te beantwoorden, omdat een overzicht van jaarlijkse veranderingen in de Nederlandse bosoppervlakte ontbreekt. Uit de pers (radio, tv en kranten) en uit berichten van verschillende AVIH-leden die vellingen uitvoeren en sommige beleidsuitspraken komt in de perceptie van de AVIH een beeld boven dat er al te lankmoedig wordt omgegaan met de instandhoudingdoelstellingen die de boswet beoogt te realiseren. Ook is er naar opvatting van AVIH een discrepantie met de internationale opvattingen over duurzaam bosbeheer en ontbossing en de Nederlandse opvattingen over duurzaam bosbeheer, zoals neergelegd in de beoordeling van certificeringsschema's (bijv. FSC en PEFC). Een samenvattend beeld op basis van zo objectief mogelijke vaststellingen ontbreekt. AVIH heeft daarom Probos gevraagd een dergelijk overzicht samen te stellen.

## 2 RESULTATEN

Om antwoord te kunnen geven op de bovenstaande vraag bleek het noodzakelijk twee Wob<sup>3</sup>-verzoeken in te dienen bij Dienst Regelingen. Op zich is het natuurlijk bijzonder dat de informatie over de oppervlakte bos die jaarlijks in Nederland wordt omgevormd naar ander landgebruik niet op een andere wijze inzichtelijk gemaakt kan worden. Aan de andere kant is het ook niet verwonderlijk, omdat er ook geen gegevens beschikbaar zijn over de oppervlakte bos die jaarlijks in Nederland wordt aangeplant. De aangeplante oppervlakte hoeft echter niet door de eigenaar te worden gerapporteerd terwijl dit voor de gevelde oppervlakte wel het geval is. Het opstellen van een jaarlijks overzicht met de totale gevelde oppervlakte en de oppervlakte die (zonder compensatie) is omgevormd naar ander landgebruik zou derhalve op basis van de meldingen relatief eenvoudig kunnen worden opgesteld.

Het eerste door de AVIH ingediende Wob-verzoek was erop gericht een overzicht te verkrijgen van de Rapportages Boswet Rijkswaterstaat en de Rapportages Staatsbosbeheer voor de periode 2006-2010. Dit Wob-verzoek vormde een aanvulling op een enige jaren geleden door de AVIH ingediend Wob-verzoek voor de periode 2001-2005. Voor zowel Staatsbosbeheer als Rijkswaterstaat geldt dat zij zijn ontheven van de meldplicht van voorgenomen vellingen. In plaats daarvan dienen zij de door hen uitgevoerde vellingen jaarlijks aan Dienst Regelingen te rapporteren. Uiteindelijk zijn voor Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat gegevens beschikbaar gekomen voor respectievelijk de periode 2001-2010 en 2000-2009.

Het tweede Wob-verzoek dat door Probos is ingediend, had betrekking op de kapmeldingen en verleende ontheffingen van de herplantplicht op grond van de Boswet aan boseigenaren niet zijnde Staatsbosbeheer of Rijkswaterstaat voor de periode 2006-2010. Er was eigenlijk gevraagd naar de periode 2001-2010, maar door verwarring bij Dienst Regelingen is dezelfde periode als in het eerste Wob-verzoek aangehouden.

### 2.1 Staatsbosbeheer

Volgens de Rapportages Staatsbosbeheer die zijn ontvangen van Dienst Regelingen is er in de periode 2001-2010 in ieder geval 897 ha bos door Staatsbosbeheer omgevormd naar een andere natuurtype (tabel 2.1). Voor 39 ha (geveld in 2007) van deze oppervlakte is door Staatsbosbeheer aangegeven dat compensatie “in de toekomst” zal plaatsvinden. Omdat onduidelijk is gebleven wanneer in de toekomst dat dan precies is, is deze 39 ha voornamelijk meegeteld in de oppervlakte zonder compensatie. In de afgelopen 5 jaar bedroeg de omvorming naar andere natuurtypen gemiddeld iets meer dan 150 ha per jaar. In totaal is er in die periode meer dan 750 ha bos omgevormd naar een ander natuurtype. De stijging van de omgevormde oppervlakte vanaf 2006 wordt veroorzaakt door een andere wijze van rapporteren door Staatsbosbeheer (persoonlijke mededeling Sander Wijdeven, Staatsbosbeheer). Volgens de Wet hoeft Staatsbosbeheer alleen de oppervlakte te rapporteren die via kaalkap of groepenkap is verjongd via aanplant of natuurlijke verjonging. Dit was dan ook de werkwijze tot en met 2005. Vanaf 2006 heeft Staatsbosbeheer echter besloten alle kap richting Dienst Regelingen te rapporteren, dus ook de oppervlakte die wordt omgevormd.

Vanaf 2006 en met name vanaf 2007 wordt het omgevormde areaal en ook het natuurtype waarnaar is omgevormd door Staatsbosbeheer expliciet vermeld. In de rapportages over

---

<sup>3</sup> Wet openbaarheid van bestuur

2001-2005 was dit niet het geval. Het is dus waarschijnlijk dat het in tabel 2.1 vermelde omgevormde totaal areaal en het areaal voor de jaren 2001-2005 een onderschatting betreft. Voor het berekenen van een gemiddelde omgevormde oppervlakte per jaar kan dus het beste gebruik worden gemaakt van de laatste 5 jaar. Dat is, zoals hierboven reeds vermeld, iets meer dan 150 ha per jaar.

**Tabel 2.1**

*Kap zonder herbebossing (herplant of natuurlijke verjonging) bij Staatsbosbeheer in de periode 2001-2010 (bron. Rapportages Staatsbosbeheer aan Dienst Regelingen, Wob verzoek)*

<b>Jaar</b>	<b>Omgevormde oppervlakte (in ha)</b>
2001	7
2002	25
2003	39
2004	56
2005	17
2006	121
2007	132 (39)*
2008	70
2009	199
2010	193
<b>Totaal</b>	<b>897</b>

\* Voor een oppervlakte van 39 ha is aangegeven dat compensatie in de toekomst plaatsvindt. In totaal is er dus 171 ha omgevormd en deze oppervlakte is meegenomen om het totaal te berekenen.

## **Boswethandhaving**

De handhaving van de Boswet is, met uitzondering van de rijksbossen, in handen van de provincies. Binnen de provincies zijn hiervoor medewerkers aangewezen die steekproefsgewijs controles uitvoeren op het naleven van de herplantplicht door boseigenaren die een kapmelding hebben doorgegeven. Daarnaast worden door de provinciale medewerkers illegale vellingen opgespoord (zie paragraaf 2.3). Per provincie zijn er één of meerder personen (deels) verantwoordelijk voor de handhaving van de Boswet. De Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA), waarvan de Algemene Inspectie Dienst (AID) nu deel uitmaakt, is verantwoordelijk voor de handhaving van de Boswet in de rijksbossen (Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat, Kroondomein, Defensie en Domeinen) met een totale oppervlakte van ca. 122.000 ha (ca. 34% van het Nederlandse bos). Het Rijk controleert dus als het ware het Rijk. Uit de jaarverslagen van de AID over de periode 2003-2005 blijkt dat aan de handhaving van de Boswet slechts tussen de 3 en 4 weken werk per jaar werd besteed terwijl er in 2003 en 2004 meer dan 18 weken gepland stonden. Vanaf 2006 is niet meer uit de AID jaarverslagen af te leiden of en in welke mate er handhaving van de Boswet in rijksbossen plaatsvindt. Voor 2007 is door de AID, in antwoord op een vraag van de AVIH, aangegeven dat door het toenmalige Ministerie van LNV geen uren aan de AID waren toegekend voor het handhaven van de Boswet in Rijksbossen.

Probos heeft op 17 januari 2012 bij de NVWA geïnformeerd naar de huidige stand van zaken ten aanzien van de Boswethandhaving bij de rijksoverheid. De NVWA geeft aan dat er jaarlijks ongeveer 10 controles in Rijksbossen worden uitgevoerd. Deze controles vinden plaats op basis van signalen vanuit DR dat er mogelijk iets niet goed is gegaan. De NVWA heeft geen taakstelling op het gebied van de handhaving van de Boswet in Rijksbossen.

In 2008 is op basis van een evaluatie van de natuurwethandhaving het Convenant Nalevingstrategie Natuurwetgeving (TRCJZ/2008/1865) getekend door het voormalige Ministerie van LNV, de staatssecretaris van Financiën, het Interprovinciaal Overleg, het

Openbaar Ministerie en de Raad van Hoofddoelcommissarissen; deze loopt af op 1 juli 2012. Tot de natuurwetten worden de Boswet, de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998 gerekend. Voor elke wet zijn risicoanalyses uitgevoerd en prioriteringen aangegeven. Voor de Boswet staat er het volgende: *“Uit de risicoanalyse blijkt dat de kans dat de Boswet wordt overtreden laag is. Gelet op de rangorde in de beleidsdoelen, is de herplantplicht bovendien minder belangrijk. Bij de Boswet zijn geen risico’s die als prioriteit in de handhaving moeten worden opgepakt.”*

De Boswet heeft, volgens de bijlage van het convenant, een lagere rangorde in de beleidsdoelen, omdat *“.... de Boswet kent naast biodiversiteit een andere doelstelling: van oudsher is het primaire doel economisch: als Nederland over duurzame houtvoorraad beschikken. Dit is in de huidige internationale verhoudingen niet zo belangrijk meer.”* Biodiversiteit wordt in dit opzicht dus hoger gewaardeerd dan de economische functie.

Op basis van de risicoanalyse (naleving van de Boswet zeer hoog) en de beleidsprioritering heeft de handhaving van de Boswet, in ieder geval tot 1 juli 2012, geen hoge prioriteit. Voor de handhaving in de Rijksbossen door de NVWA, die risico gestuurd werkt, betekent dit dat niet op eigen initiatief wordt gecontroleerd op naleving van de Boswet. Het convenant is ook door het IPO ondertekend, maar er staat in een voetnoot expliciet vermeld dat: *“Provincies blijven bij de Boswet ook intensief meldingen controleren zolang dat geen afbreuk doet aan de inzet op de prioritaire gedragingen.”*

## 2.2 Rijkswaterstaat

Binnen de door Rijkswaterstaat in de periode 2000-2009 uitgevoerde projecten en nog niet volledig afgeronde projecten wordt waarschijnlijk een oppervlakte van ca. 1.050 ha bomen en bos geveld. Daarvan is ca. 350 ha gerealiseerd in reeds afgeronde projecten (tabel 2.2) en daarnaast wordt Rijkswaterstaat ingeschat dat ca. 700 ha nog geveld zal worden in projecten die nog niet zijn afgerond (tabel 2.3). Van de totale geveldde of nog te vellen oppervlakte wordt naar verwachting 1.000 ha herplant of elders gecompenseerd. Per saldo neemt de oppervlakte bomen en bos dus met 50 ha af als gevolg van door Rijkswaterstaat uitgevoerde projecten in de periode 2000-2009.

**Tabel 2.2**

*Gevelde oppervlakte bomen en bos per regio door Rijkswaterstaat, de herplante of gecompenseerde oppervlakte en het verschil tussen de geveldde en herplante of gecompenseerde oppervlakte voor afgeronde projecten in de periode 2000-2009 (bron: Rapportages Boswet Rijkswaterstaat aan Dienst Regelingen, Wob verzoek)*

Regio	Totaal geveld	Totale herplant/ compensatie	Totale saldo
Noord Nederland	12,3	104,7	92,4
Oost-Nederland	51,4	82,2	30,8
Utrecht	23,1	18,5	-4,6
Noord-Holland	8,0	31,9	23,9
Zuid-Holland	77,7	71,0	-6,7
Zeeland	9,8	18,4	8,7
Noord-Brabant	111,4	130,6	19,1
Limburg	29,6	15,1	-14,5
IJsselmeergebied	33,0	35,5	2,5
HSL-Zuid <sup>4</sup>	10,9	0,0	-10,9
<b>Totaal</b>	<b>356,2</b>	<b>507,9</b>	<b>151,7</b>

<sup>4</sup> Alleen voor 2009 is de HSL-Zuid als aparte regio vermeld. In de andere jaren is de HSL-Zuid opgenomen in de rapportages voor de regio's Zuid-Holland en Zeeland.

Er wordt gesproken over de oppervlakte bomen en bos en niet uitsluitend over de oppervlakte bos, omdat ook individuele bomen en bomen in bomenrijen door Rijkswaterstaat worden gemeld. Dit wordt als volgt verwoord in de rapportage: “de genoemde aantallen zijn de som van de aantallen bomen (volgens de berekening 1 boom = ½ are) en het aantal aren.”.

Wanneer alleen gekeken wordt naar het resultaat van de afgeronde projecten in tabel 2.2 dan blijkt dat er per saldo 150 ha meer wordt herplant en gecompenseerd dan er binnen de projecten is geveld. Sommige regio's laten een negatief resultaat zien, maar dit wordt dus gecompenseerd door andere regio's die positief scoren.

Door Rijkswaterstaat wordt bij aanvang van alle projecten gemeld welke oppervlakte bomen en bos er in totaal naar verwachting wordt geveld, wat de verwachte herplant is, de totale oppervlakte die gecompenseerd wordt en de eventuele verschillen tussen de geveld en de herplante en/of gecompenseerde oppervlakte (het saldo). Na afronding van het project worden vervolgens de daadwerkelijke gerealiseerde waarden gerapporteerd. Daarbij worden de herplant en compensatie in één getal uitgedrukt. Op basis van de beschikbare informatie is vast te stellen dat over het algemeen 91% van het gemelde te vellen oppervlakte daadwerkelijk na afronding van de projecten is geveld. Daarnaast is uit dezelfde informatie af te leiden dat gemiddeld over alle afgeronde projecten éénderde meer wordt herplant en/of gecompenseerd dan er is geveld. Deze gegevens zijn gebruikt om voor de projecten die nog niet zijn afgerond in te schatten hoeveel oppervlakte er geveld zal worden en hoeveel daarvan zal worden herplant of gecompenseerd (laatste regel in tabel 2.3).

Het negatieve resultaat voor de nog niet afgeronde projecten wordt met name veroorzaakt door het project Ombouw Randweg Eindhoven. Volgens de meldgegevens worden hiervoor 383 ha bomen en bos geveld en wordt er geen herplant of compensatie gemeld. Het project is nog niet afgerond, maar wel al deels gerapporteerd. Uit deze rapportage blijkt dat er 341 ha bomen en bos is geveld en dat bijna 55 ha is herplant en/of gecompenseerd. Dit illustreert dat de gegevens uit tabel 2.3 met enige voorzichtigheid dienen te worden geïnterpreteerd.

**Tabel 2.3**

*Gemelde te vellen oppervlakte per regio door Rijkswaterstaat, de geplande herplant en compensatie en het verschil tussen de te vellen oppervlakte en de geplande herplant of compensatie voor nog niet afgeronde projecten in de periode 2000-2009  
(bron: Rapportages Boswet Rijkswaterstaat aan Dienst Regelingen, Wob verzoek)*

<b>Regio</b>	<b>Totaal te vellen</b>	<b>Herplant</b>	<b>Compensatie</b>	<b>Saldo</b>
Noord Nederland	59,4	46,6	63,6	50,69
Oost-Nederland	59,5	17,5	26,1	-15,90
Utrecht	74,3	3,7	37,2	-33,40
Noord-Holland	104,6	3,0	67,5	-34,06
Zuid-Holland	41,4	3,6	37,2	-0,59
Zeeland	12,0	0,4	20,4	8,78
Noord-Brabant	390,2	4,1	2,4	-383,61
Limburg	27,7	22,3	11,3	5,87
IJsselmeergebied	1,1	1,1	0,0	0,00
<b>Totaal</b>	<b>770,2</b>	<b>102,3</b>	<b>265,7</b>	<b>-402,22</b>
<b>Verwacht totaal na uitvoering*</b>	699,5		492,1	-207,4

\* Op basis van het daadwerkelijke resultaat voor de afgeronde projecten is ingeschat welk aandeel van de geplande te vellen oppervlakte uiteindelijk zal worden geveld en welke oppervlakte er uiteindelijk wordt herplant of gecompenseerd in de nog af te ronden projecten.



### 2.3 Overige boseigenaren

Dienst Regelingen beheert de database waarin alle meldingen en verzoeken met betrekking tot de uitvoering van de Boswet voor alle provincies zijn opgenomen. Volgens de gegevens uit deze database zijn er door de Provincies in de periode 2006-2010 321 ontheffingen van de herplantplicht verleend. Deze verleende ontheffingen vertegenwoordigen een oppervlakte van 732 ha bos dat is gekapt zonder dat daarvoor herplant of compensatie heeft plaatsgevonden (tabel 2.4). Dat komt gemiddeld per jaar neer op 146 ha bos. Per melding gaat het om iets minder dan 2,3 ha gekapt bos.

Uit de gegevens kan niet worden herleid wat er voor het bos in de plaats is gekomen. Dat kan dus zowel een ander natuurtype als een ander vorm van landgebruik zijn.

**Tabel 2.4**

*Door de provincies verleende ontheffingen van de herplantplicht per provincie in de periode 2006-2010  
(bron: Database Dienst Regelingen, via Wob verzoek)*

Jaar	DR	FL	FR	GE	GR	LI	NB	NH	OV	UT	ZL	ZH	Totaal
2006	2	0	1	9	0	1	17	35	15	74	2	13	169
2007	1	0	0	34	5	1	49	51	14	5	1	11	173
2008	3	0	0	10	0	4	17	17	23	53	0	5	134
2009	2	0	1	38	12	8	50	15	8	1	8	1	144
2010	2	0	0	38	0	0	11	26	10	19	0	6	112
<b>Totaal</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>129</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>144</b>	<b>145</b>	<b>71</b>	<b>152</b>	<b>11</b>	<b>36</b>	<b>732</b>

Naast de gevelde oppervlakte zonder compensatie is er ongeveer 500 ha bos gekapt waarvoor wel compensatie heeft plaatsgevonden (tabel 2.5). In de periode 2006-2010 komt dat dus neer op ongeveer 100 ha per jaar. In deze periode is er dus meer bos geveld zonder compensatie dan met compensatie.

**Tabel 2.5**

*Compensatie van de herplantplicht per provincie in de periode 2006-2010  
(bron: Database Dienst Regelingen, via Wob verzoek)*

Jaar	DR	FL	FR	GE	GR	LI	NB	NH	OV	UT	ZL	ZH	Totaal
2006	3	0	4	14	2	14	10	0	2	43	0	6	98
2007	1	0	5	112	2	30	13	0	1	1	2	4	171
2008	3	0	2	6	4	21	12	2	7	11	6	0	76
2009	4	0	15	6	10	31	15	0	5	13	4	1	104
2010	1	0	2	22	2	3	4	0	10	8	0	1	53
<b>Totaal</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>29</b>	<b>159</b>	<b>20</b>	<b>99</b>	<b>54</b>	<b>2</b>	<b>27</b>	<b>76</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>501</b>

### 2.4 Illegale vellingen

Illegale vellingen zijn vellingen die voor uitvoering van de werkzaamheden niet zijn gemeld bij Dienst regelingen. De gepresenteerde gegevens zijn geconstateerd door de provinciale boswethandhavers en hebben geen betrekking op het bosareaal (Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat, Domeinen etc.) waarvoor de voormalige AID de handhavende instantie is. In de afgelopen 5 jaar werden er gemiddeld per jaar 118 illegale vellingen geconstateerd, die een totale oppervlakte van gemiddeld 53 ha vertegenwoordigen. In totaal bedraagt de oppervlakte aan illegale velling in de afgelopen 5 jaar 264 ha. De gemiddelde oppervlakte per geconstateerde illegale velling bedraagt ongeveer 0,5 ha. Deze gemiddelde oppervlakte

per melding varieert van 0,05 ha in Friesland tot 1,65 ha in Noord Brabant (zie bijlage 1). Uit de registratiegegevens blijkt dat er in de ene provincie, onafhankelijk van de bosoppervlakte per provincie, meer illegale vellingen worden gemeld dan in de andere. Daarnaast wisselt het aantal geconstateerde illegale vellingen per jaar. Het is belangrijk te beseffen dat dit overzicht van meldingen slechts een indicatie geeft van de illegale vellingen die daadwerkelijk plaatsvinden. Het is niet mogelijk aan te geven welk aandeel van de illegale vellingen die in Nederland plaatsvinden wordt geconstateerd.

In eerste instantie zou worden verwacht dat in bosrijke provincies meer illegale vellingen worden geconstateerd dan in een provincie met relatief weinig bos. Analyse van de gegevens toont echter aan dat in de periode 2006-2010 in Friesland meer dan 10 illegale vellingen per 1.000 ha bos zijn, terwijl dit in de bosrijke provincie Gelderland slechts 1 is. Hiervoor zijn een onder andere de volgende verklaringen te geven:

Ten eerste kan dit te maken hebben met het feit dat in Friesland zeer kleine oppervlakten aan illegale vellingen worden geconstateerd. De gemiddelde oppervlakte is slechts 0,05 ha ten opzichte van het totale gemiddelde van 0,45. Mogelijk maakt een geringere bosoppervlakte controle eenvoudiger waardoor illegale vellingen eerder worden geconstateerd.

Ten tweede wordt in verband met beperkingen in de beschikbaarheid van financiële middelen niet in alle provincies met dezelfde intensiteit gecontroleerd of er illegale vellingen plaatsvinden. Een lagere intensiteit betekent automatisch een lagere kans op het constateren van illegale vellingen.

Ten derde kan het verschil in het aantal meldingen per provincie te maken hebben met de betrokkenheid en doortastendheid van de handhaver bij de bosinstandhouding. Een zeer grote betrokkenheid en doortastendheid zou kunnen betekenen dat er meer illegale vellingen worden geconstateerd. De opsporing van een illegale velling vindt voor meer dan vijftig procent rechtstreeks door de handhavers plaats. De rest van de constateringen vindt plaats nadat er een melding is binnengekomen van het mogelijk plaatsvinden van illegale velling.

Uit de gegevens kan niet worden afgeleid of de geconstateerde illegale velling is gevolgd door herplant of natuurlijke verjonging of het een reguliere kap betrof waar men alleen geen melding van had gemaakt. De term illegale velling hoeft dus niet te betekenen dat het bos is omgevormd naar een ander landgebruik.

**Tabel 2.5**

*Vastgestelde illegale vellingen per provincie in de periode 2006-2010*

*(bron: Database Dienst Regelingen, via Wob verzoek)*

Jaar	DR	FL	FR	GE	GR	LI	NB	NH	OV	UT	ZL	ZH	Totaal
2006	3	0	1	4	1	27	2	0	6	1	0	7	53
2007	1	0	2	6	0	1	6	0	3	3	0	1	22
2008	4	0	2	7	1	2	4	2	9	4	5	1	42
2009	0	0	1	4	0	0	77	0	7	0	0	1	91
2010	3	0	2	26	1	1	10	2	4	1	0	6	57
<b>Totaal</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>46</b>	<b>4</b>	<b>32</b>	<b>99</b>	<b>4</b>	<b>29</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>264</b>

## 2.5 CBS bodemgebruik

Er zijn een aantal verschillende bronnen waaruit de Nederlandse bosoppervlakte kan worden afgeleid. De officiële bron is het Meetnet Functievervulling (MFV) bos. Volgens het MFV,

dat uitgaat van de Nederlandse bosdefinitie<sup>5</sup>, bedraagt de Nederlandse bosoppervlakte circa 360.000 ha.

Naast het MFV presenteert ook het CBS binnen haar bodemgebruikstatistiek een Nederlandse bosoppervlakte. De MFV en CBS bosoppervlakte kunnen niet één op één met elkaar worden vergeleken, omdat het CBS een andere bosdefinitie<sup>6</sup> hanteert. Deze bron werd aangehaald door Mohren en Den Ouden in een ingezonden brief in NRC dd. 14 november 2011.

De bosoppervlakte die het CBS in haar Statline-database presenteert, blijkt na bestudering en het doen van navraag bij het CBS niet te kloppen. Tijdens het opstellen van een nieuwe versie van de CBS bodemgebruikstatistiek worden de cijfers uit de voorgaande versie, indien nodig, gecorrigeerd. Uit angst voor het naast elkaar bestaan van meerdere gegevensbestanden is het niet toegestaan de cijfers na correctie ook in Statline aan te passen. De derde kolom van tabel 2.6 geeft de gecorrigeerde cijfers. Het gecorrigeerde cijfer voor 2003 wijkt dusdanig af van 2000 en 2006 dat wordt ingeschat dat tijdens de correctie een fout is opgetreden.

Op dit moment werkt het CBS aan een methode waarmee de ontwikkelingen binnen het bodemgebruik in Nederland en dus ook binnen het bosoppervlak op een betrouwbaardere manier kunnen worden weergegeven. De eerste resultaten, die op basis van deze nieuwe methode zijn verkregen, lijken te wijzen op een lichte toename van de bosoppervlakte in de afgelopen 10 jaar. Dit in tegenstelling tot wat de cijfers in tabel 2.6 laten zien.

**Tabel 2.6**

*Bosoppervlakte volgens Statline en via de bodemgebruiksrekening door het CBS gecorrigeerd (bron: Statline en CBS website)*

Jaar	Oppervlakte (in ha)	
	Statline cijfers	Gecorrigeerde cijfers
2000	350.128	344.768
2003	346.374	342.781
2006	344.700	344.159
2008	344.792	

Elke keer als het CBS een update van haar bodemgebruikstatistiek maakt stellen zij een zogenaamde bodemgebruiksrekening op (bron: CBS website). Deze bodemgebruiksrekening geeft een overzicht van de verschuivingen van bodemgebruik van de ene naar de andere categorie. Daarnaast worden ook correcties op de voorgaande versie van de bodemgebruiksrekening aangebracht. Ondanks de bovenstaande kanttekening m.b.t. de correctie, lijken de gegevens uit de bodemgebruiksrekeningen een veelbelovend hulpmiddel. Er is een analyse gemaakt van de bodemgebruiksrekeningen 2000-2003, 2003-2006 en 2006-2008 om zicht te krijgen op de toe- of afname van de bosoppervlakte en het landgebruik ten koste of ten bate waarvan dit heeft plaatsgevonden. De resultaten van de analyse staan in tabel 2.7.

<sup>5</sup> Een terreinen met meer dan 20% bomen en struiken (kapvlaktes mogen worden meegerekend), tenminste 0,5 ha en minimaal 30 m breed. Bij de oppervlakte bos moeten ingesloten wegen, wateren en grasstroken, mits smaller dan 6 m, worden meegeteld: niet beboste bosgrond hoort bij bos.

<sup>6</sup> Een met bomen en struiken begroeid terrein dat als bos in gebruik is voor houtproductie, afscherming (groenstrook), recreatie of een combinatie daarvan; de kroonprojectie bedraagt minstens 20%. Ook tot bos worden gerekend: kapvlakten, grienden, kerstboomcultures en in het bos gelegen brandgangen, boomkwekerijen, houtopslagplaatsen. Ingesloten boswegen, grasstroken en wateren smaller dan 6 m worden bij het bos geteld, evenals door bos omsloten graslandjes en waterplassen kleiner dan 1 ha. De bospercelen in de CBS-bodemstatistiek zijn ten minste 1 ha groot.

Indien de cijfers globaal worden bekeken dan zou op basis van deze cijfers de conclusie kunnen worden getrokken dat in de periode 2000-2003, 2003-2006 en 2008 de Nederlandse bosoppervlakte jaarlijks netto met respectievelijk 540, 604 en 316 is toegenomen (tabel 2.7). De toename van de bosoppervlakte gaat met name ten koste van agrarisch terrein en open natuurlijk terrein en de afname van de bosoppervlakte is met name ten gunste van agrarisch terrein, open natuurlijk terrein en semi bebouwd overig terrein. De omvorming van bos naar landbouwgrond, die door de bodemgebruiksrekeningen wordt gesuggereerd, is zeer onwaarschijnlijk en resulteert erin dat vraagtekens worden geplaatst bij de bruikbaarheid van deze cijfers om betrouwbare uitspraken te doen over de omvorming van bos naar open natuurlijk terrein. Er zijn twee mogelijke verklaringen aan te voeren voor de omvorming van bos naar landbouwgrond. Ten eerste kan bos dat is omgevormd naar open natuur tijdens de luchtfoto-interpretatie ten onrechte als landbouwgrond worden geclassificeerd. Ten tweede kunnen kleine bospercelen met een oppervlakte van rond de 1 ha de ene keer tot het bos worden gerekend en wellicht de volgende keer tot agrarische terreinen. Het CBS heeft aangegeven dat de tweede optie slechts in zeer beperkte mate zal voorkomen. Ook de kans van het voorkomen van de eerste optie is niet groot, omdat tijdens de luchtfoto-interpretatie de topografische kaart als basis dient en daarop zijn bos, heide, stuifzand en landbouwgrond duidelijk van elkaar te onderscheiden.

Ondanks de nodige haken en ogen geven de bodemgebruikscijfers wel een indicatie van de ontwikkelingen binnen de Nederlandse bosoppervlakte. Een netto bostoename van jaarlijks ongeveer 700 ha op agrarisch terrein in de periode 2000-2006 en 400 ha in de periode 2006-2008 is niet onwaarschijnlijk. Daarnaast is ook een omvorming van bos naar open natuurlijk terrein met een snelheid van ongeveer 200 - 300 ha per jaar, die ongeveer wordt gecompenseerd door spontane bosopslag op open natuurlijk terrein, enigszins in lijn met bovenstaande bevindingen.

Het is echter wel zoeken naar verklaringen en mogelijke relaties, waarvan niet met zekerheid kan worden gesteld dat ze kloppen. Het lijkt daarom raadzaam de gegevens die op basis van de nieuwe methode door het CBS zullen worden gepresenteerd af te wachten, alvorens de CBS cijfers te gebruiken voor het doen van betrouwbare uitspraken over ontwikkelingen binnen het Nederlandse bosoppervlak.

**Tabel 2.7**

*Jaarlijkse verandering van de bosoppervlakte ten koste van (bron: Statline en CBS website)*

	Bos erbij ten koste van..... (in ha)			Bosomvorming richting.... (in ha)		
	2000-2003	2003-2006	2006-2008	2000-2003	2003-2006	2006-2008
Verkeesterrein	103	108	38	-115	-205	-90
Bebouwd terrein	51	46	31	-94	-27	-16
Semi bebouwd overig terrein	90	100	113	-189	-158	-192
Recreatieterrein	47	21	21	-139	-60	-29
Agrarisch terrein	1.096	1.102	612	-368	-423	-207
Open natuurlijk terrein	395	447	234	-336	-308	-193
Binnenwater	39	30	13	-46	-35	-21
Buitenwater					0	
<b>Totaal</b>	<b>1.822</b>	<b>1.855</b>	<b>1.063</b>	<b>-1.286</b>	<b>-1.215</b>	<b>-747</b>
Netto resultaat	+536	+640	+316			
Mogelijke bosaanleg	1.096	1.102	612			
Mogelijke spontane bosuitbreiding	395	447	234			
Mogelijke omvorming naar natuur				-336	-308	-193

### 3 CONCLUSIE

Het onderzoek is gericht op drie (groepen van) terreineigenaren, namelijk Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat en overige bouseigenaren. De gegevens zijn verkregen via Dienst Regelingen (tabel 2.8).

In de afgelopen 10 jaar is **door Rijkswaterstaat** ongeveer 1.050 ha bomen en bos gekapt (ca. 100 ha per jaar). Daarvan is of wordt 700 ha elders gecompenseerd en 300 ha op dezelfde locatie herplant. Voor 50 ha bomen en bos die in de afgelopen 10 jaar zijn gekapt vindt geen herplant of compensatie plaats, oftewel 5 ha per jaar.

**Staatsbosbeheer** heeft gemiddeld over de afgelopen vijf jaar jaarlijks 151 ha bos gekapt buiten de reguliere houtoogst, d.w.z. zonder herplant ter plaatse of compensatie elders. Hiervan is slechts een klein gedeelte herplant of gecompenseerd, waardoor gemiddeld 143 ha bos per jaar is verdwenen.

Bij de groep '**overige bouseigenaren**' is in de afgelopen 5 jaar gemiddeld 246 ha bos per jaar buiten het reguliere bosbeheer gekapt. Zo'n 100 ha hiervan is herplant of gecompenseerd, waardoor het bestaande bosoppervlak van deze bouseigenaren gemiddeld met 146 ha per jaar is afgenomen.

**Tabel 2.8**

*Gemiddelde jaarlijkse boskap die niet gerekend kan worden tot het reguliere bosbeheer en de oppervlakte die daarvan niet wordt herplant of gecompenseerd over de periode 2006-2010 (bron: Wob-verzoeken)*

<b>Bouseigenaar of uitvoerder</b>	<b>Boskap buiten reguliere bosbeheer (in ha per jaar)</b>	<b>Niet herplante of gecompenseerde bosoppervlakte (in ha per jaar)</b>
Rijkswaterstaat	100	5
Staatsbosbeheer	151	143 <sup>1</sup>
Overige bouseigenaren	246	146
<b>Totaal</b>	<b>489</b>	<b>294</b>

<sup>1</sup> Er is aangenomen dat de 39 ha waarvoor door Staatsbosbeheer is aangegeven dat deze in de toekomst wordt gecompenseerd daadwerkelijk plaats zal vinden.

Als de bovenstaande gegevens samen worden genomen dan kan worden geconcludeerd dat er in de periode 2006-2010 jaarlijks gemiddeld iets minder dan 500 ha bomen of bos (tabel 2.8) is geveld zonder dat daaraan regulier bosbeheer ten grondslag lag. Bijna 300 ha van deze oppervlakte is niet herplant of op een andere locatie gecompenseerd.

Deze oppervlakte van 500 ha per jaar ligt ver onder de door *Nabuurs et. al.* (2005) voor de periode 1990-2000 vastgestelde jaarlijkse ontbossing van 1.470 hectare op basis van een vergelijking van de aanwezigheid van bos op topografische kaarten. Het verklaren van de oorzaak van dit grote verschil vraagt om een nadere analyse. Er kan niet eenvoudig worden gesteld dat de jaarlijkse ontbossing in de afgelopen periode sterk is afgenomen. Daarvoor verschillen de gehanteerde methoden te veel van elkaar.



## LITERATUUR

Gijzen, J.J.C., R.I. van Dan, A.H. Prins. 2003. Natuurcompensatie. Hoe werkt het in de praktijk?, Werkdocument 2003/13, Natuurplanbureau, Wageningen, 85 p.

Min LNV, 2008, Convenant Nalevingsstrategie Natuurwetgeving, TRCJZ/2008/1865, Ministerie LNV, Den Haag, 10 p.

Nabuurs, G.J., P. Kuikman, H. Kramer. 2005. Nederlandse ontbossing bedraagt 1470 ha per jaar, Vakblad natuur bos landschap, augustus/september 2005

### Websites

CBS, Bodemgebruikregelingen 2000-2003, 2003-2006 en 2006-2008 via:  
<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/natuur-milieu/cijfers/incidenteel/maatwerk/default.htm>, geraadpleegd 17 januari 2011

## BIJLAGE 1

Overzicht oppervlakte geconstateerde illegale vellingen per provincie voor de jaren 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010. Aangevuld met het totale aantal vellingen, de gemiddelde oppervlakte per illegale velling en gerelateerd aan de bosoppervlakte per provincie.

	DR	FL	FR	GE	GR	LI	NB	NH	OV	UT	ZL	ZH	Totaal
Opp. illegale velling 2006 (in ha)	3	0	1	4	1	27	2	0	6	1	0	7	53
Opp. illegale velling 2007 (in ha)	1	0	2	6	0	1	6	0	3	3	0	1	22
Opp. illegale velling 2008 (in ha)	4	0	2	7	1	2	4	2	9	4	5	1	42
Opp. illegale velling 2009 (in ha)	0	0	1	4	0	0	77	0	7	0	0	1	91
Opp. illegale velling 2010 (in ha)	3	0	2	26	1	1	10	2	4	1	0	6	57
Totale opp. illegale vellingen (in ha)	11	0	7	46	4	32	99	4	29	10	5	16	264
Aantal illegale vellingen totaal	54	1	128	101	16	38	60	6	129	22	8	18	581
Opp per illegale velling (in ha)	0,21	0,35	0,05	0,46	0,27	0,84	1,65	0,69	0,23	0,44	0,62	0,90	0,45
Bosoppervlakte (x 1000 ha)	32,3	17,0	12,4	96,9	6,8	34,0	75,7	13,2	36,7	20,3	4,1	10,4	359,8
Aantal illegale vellingen per 1000 ha bos	1,67	0,06	10,32	1,04	2,35	1,12	0,79	0,45	3,51	1,08	1,95	1,74	1,61