Rekenkamer
OOST-NEDERLAND



Uitbreiding, bescherming en revitalisering

Bomen en Bos in Gelderland

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: mevrouw drs. S.M. Helbig (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit dhr. W. van Rooijen MSc en mevrouw drs. K. IJssels.

Rekenkamer Oost-Nederland
Sijzenbaanplein 11-15
7411 HL Deventer
Telefoon: 0570 - 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
LinkedIn: Rekenkamer Oost-Nederland

Foto op de kaft: Visit Veluwe

Rekenkamer
OOST-NEDERLAND

Uitbreiding, bescherming en revitalisering

Bomen en Bos in Gelderland

Deventer, september 2026

Voorwoord

Na een zeer warme zomer hebben we opnieuw ervaren hoeveel verkoeling bomen kunnen bieden. In parken, bossen en onder een boom in de stad was het net een paar graden koeler. Naast verkoeling leggen bomen CO_2 vast. Niet voor niets is de landelijke bossenstrategie een uitvloeisel van het Klimaatakkoord. In deze strategie hebben partijen, waaronder de provincies, afgesproken om het bosareaal in de periode 2020–2030 met 10% te laten groeien. Inmiddels is deze periode voor meer dan helft verstreken. Dat vonden wij een geschikt moment om naar bomen en bos te kijken. Ook verschillende fracties vonden dit onderwerp interessant. Dat bleek uit de gesprekken die wij voerden ter voorbereiding op onze onderzoeksprogrammering.

Bij bomen spelen emoties een rol. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de verontwaardiging die het kappen van oude eiken oproept of de discussie die kan ontstaan wanneer grond wordt gebruikt voor de aanleg van nieuw bos. De ruimte in Nederland is schaars. Wonen, natuur, landbouw, energie: allemaal ambities die om ruimte vragen en ons laten merken dat ‘niet alles kan’. In dit onderzoek hebben we naar bomen en bos gekeken maar als het gaat om de ruimte die nodig is voor de realisatie van extra bos dan komt ook dat grotere plaatje in beeld en gaat het om keuzes die door de provincie gemaakt moeten worden.

In Gelderland is er de afgelopen zes jaar 600 ha extra bos bijgekomen. Dit is zo’n 1/3 van het beoogde doel van 1.700 ha (is veel minder dan de 10% uit de bossenstrategie). Met de huidige inzet en middelen is het niet de verwachting dat het einddoel in 2030 gehaald gaat worden Naast omvang van het bos hebben we ook gekeken naar de revitalisering en de bescherming ervan. Wij zien dat de bescherming niet voldoende aandacht krijgt waardoor illegale kap laat wordt gesignaleerd en achteruitgang van houtopstanden onvoldoende wordt voorkomen. De instrumenten om hier invulling aan te geven zijn er wel maar ze worden niet benut. Een deel van onze aanbevelingen richt zich dan ook hier op. Daarnaast is het belangrijk dat ambities en middelen met elkaar in lijn worden gebracht. Zo wordt duidelijk wat de provincie wil maar vooral ook kan bereiken. Dit draagt bij aan realistischere verwachtingen.

Voor dit onderzoek hebben wij ook geprobeerd de actuele ontwikkeling van het bosareaal in kaart te brengen. De meest actuele gegevens van de Nationale Bosinventarisatie dateren uit 2022. Wij hebben daarom geprobeerd een actueler beeld te schetsen van de totale oppervlakte van het bos. Helaas heeft dit deel van het onderzoek geen bruikbare gegevens opgeleverd en zijn daarom niet in het rapport

opgenomen. Voor het inzicht in de ontwikkeling van het bosareaal is het wachten op de volgende NBI, die in 2027 uit komt.

Tot slot hebben ook aan dit onderzoek weer velen meegewerkt. Wij danken allen voor hun bijdragen.

Sigrid Helbig
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord **4**

1 Over dit onderzoek **7**
1.1 Aanleiding 7
1.2 Achtergrond 7
1.2.1 Europese kaders 8
1.2.2 Landelijke kaders 9
1.2.3 Provinciale kaders 10
1.2.4 Ontwikkeling in omvang bos 12
1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht? 12
1.4 Opbouw rapport 13

2 Conclusies en aanbevelingen **14**
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen 14
2.2 Bosuitbreidingsdoel wordt met huidige inzet niet behaald 16
2.3 Achteruitgang areaal wordt niet voldoende voorkomen 19
2.4 Ambitieuze revitaliseringsdoelstelling natuurbos op koers 22

Bijlage 1: Verantwoording **24**

Bijlage 2: Bronnenlijst **27**

Bijlage 3: Woordenlijst **28**

Rekenkamer OOST-NEDERLAND

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk schetsen we de aanleiding, achtergrond en focus van het onderzoek en geven we de opbouw van dit rapport weer.

1.1 Aanleiding

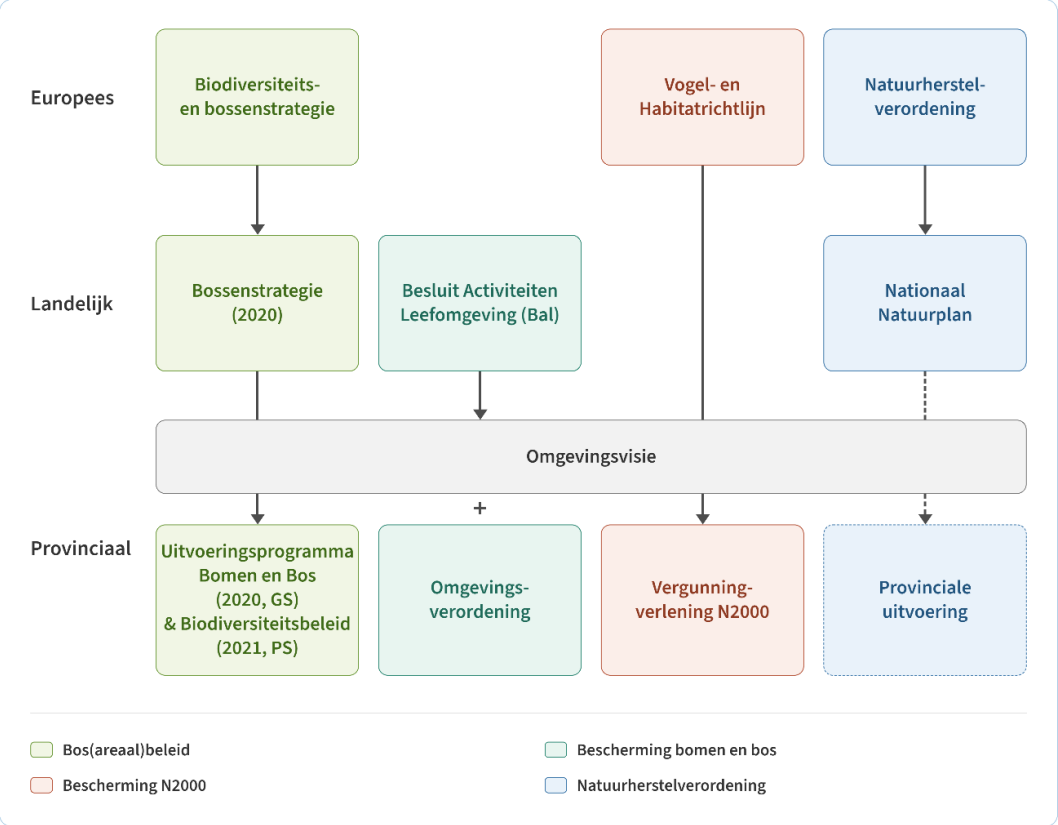
Bossen en bomen spelen een centrale rol binnen het natuur- en biodiversiteitsbeleid. Daarnaast vervullen zij belangrijke functies op het gebied van stikstofreductie, klimaatmitigatie en klimaatadaptatie. Ook zijn bossen en bomen van grote waarde voor recreatie en dienen ze als bron voor houtproductie. De landelijke Bossenstrategie uit 2020 is opgesteld door het Rijk en de provincies samen, als uitvloeisel van het Klimaatakkoord. Om de CO_2-vastlegging in bossen en bomen te versterken is in de Bossenstrategie het doel opgenomen dat het bosareaal in Nederland in 2030 met 10% gegroeid moet zijn ten opzichte van 2020. Ook gaat de strategie in op de revitalisering van bos. In 2026 is de Bossenstrategie halverwege de looptijd: een goed moment om de balans op te maken. Vanwege de link met diverse provinciale opgaven is inzicht in de stand van zaken van bossen en bomen -zowel qua omvang als qua kwaliteit- relevant voor Provinciale Staten. Omdat extra aanplant alleen tot uitbreiding van de hoeveelheid bomen en bos kan leiden als het bestaande areaal wordt beschermd, besteden we in dit onderzoek ook aandacht aan de bescherming van bomen en bossen.

In bijlage 3 is een woordenlijst opgenomen. Begrippen die bij de eerste vermelding in groen zijn weergegeven, zijn opgenomen in deze bijlage.

1.2 Achtergrond

In deze paragraaf schetsen we de voor dit onderzoek relevante achtergronden op het gebied van bosuitbreiding en -vitaliteit en de bescherming van bomen en bos. We gaan kort in op de Europese kaders, waarna de landelijke insteek op zowel bosuitbreiding, -vitaliteit en -bescherming aan de orde komt. In paragraaf 1.2.3 gaan we in op de provinciale kaders voor dit thema. In de onderstaande figuur is in beeld gebracht hoe de verschillende kaders en wetten zich tot elkaar verhouden.

Figuur 1: *Overzicht beleidskaders bomen en bos*



We sluiten de paragraaf af met zicht op de ontwikkeling in omvang van het bosoppervlak tussen 1970 en 2021.

1.2.1 Europese kaders

De EU-Biodiversiteitsstrategie 2030 en de Europese Bossenstrategie bevatten beleidsdoelen voor uitbreiding van bosareaal, verbetering van boskwaliteit en herstel van biodiversiteit. Deze doelen zijn via het nationale beleid doorvertaald naar de provinciale uitvoering.

De Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn vormen de basis voor Natura 2000-gebieden. Provincies zijn verantwoordelijk voor vergunningverlening voor activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden en toetsen deze aan de Europese instandhoudingsdoelen. Voor bosbeheer en boskap binnen Natura 2000-gebieden hebben zij daarmee een belangrijke toetsings- en beoordelingsrol.

Met de Europese Natuurherstelverordening (2024) zijn bindende hersteldoelen voor natuur en bosecosystemen ingevoerd. Nederland moest uiterlijk 1 september 2026 een nationaal Natuurplan vaststellen[1]. Provincies spelen een belangrijke rol bij de uitvoering door nationale doelen te vertalen naar provinciale maatregelen, vergunningverlening en

[1] *Het Ontwerp-Natuurplan is op 25 augustus 2026 door Nederland ingediend bij de Europese Commissie.*

beheer hierop af te stemmen en de ontwikkeling van bosareaal, boskwaliteit en biodiversiteit te monitoren.

1.2.2 Landelijke kaders

De landelijke Bossenstrategie uit 2020 bevat beleidsdoelen voor uitbreiding van het Nederlandse bosareaal, verbetering van boskwaliteit en de versterking van biodiversiteit. Zo spraken de partijen, waaronder provincies, af dat het aandeel bos in Nederland in 2030 met 10% (37.000 ha) gegroeid moet zijn, binnen (15.000 ha) en buiten natuurgebieden (19.000 ha). Er is geen nadere verdeling van de landelijke uitbreidingsopgave over provincies gemaakt. Onder de noemer 'meer bos' zijn ook afspraken gemaakt over het compenseren van gekapt bos in Natura 2000-gebieden (3.400 ha). Het gaat hier om de compensatie van bos dat gekapt is in Natura 2000-gebieden gebieden ten behoeve van andere natuurdoelen. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over 'bomen buiten bos'. Daarbij gaat het om een toename van het aantal bomen in steden en dorpen en de inzet op een toename van het aantal houtige landschapselementen in het landelijk gebied. Een doel dat aansluit op de doelen in het Aanvalsplan Landschap (2022); 10% van het landelijke gebied inrichten met groenblauwe dooradering, waarvan de helft met houtige elementen. Het groenblauwe raamwerk moet uiterlijk in 2050 gereed zijn en voor 2030 is de helft van de doelstelling als tussendoel geformuleerd. Een laatste punt waarover afspraken zijn gemaakt in de bossenstrategie betreft de vitaliteit van bossen; voor het verbeteren van de kwaliteit van bossen wordt toegewerkt naar een completer (alle leeftijdsstadia) en diverser (meer boomsoorten) bos.

De Bossenstrategie heeft geen directe juridische werking. Provincies spelen een centrale rol in de uitvoering, onder meer door gebiedsgerichte plannen, subsidieregelingen en monitoring. De Bossenstrategie vormt een beleidskader waar provincies hun eigen bossenstrategieën op baseren. De provincie Gelderland heeft de landelijke Bossenstrategie van een provinciale vertaling voorzien die door GS in 2020 is vastgesteld; het Uitvoeringsprogramma Bomen en Bos. Daarover meer in paragraaf 1.2.3.

Bescherming van bomen en bos

De wettelijke bescherming van bomen en bos vindt haar oorsprong in de Boswet, die in 1961 werd ingevoerd om verdere afname van het Nederlandse bosareaal te voorkomen. Daarbij werden de meldingsplicht en de herplantplicht geïntroduceerd. In de Omgevingswet (2024) zijn de regels voor houtopstanden ondergebracht in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke bescherming van bossen buiten de bebouwingscontour houtkap en voor natuurvergunningen in Natura 2000-gebieden. De bescherming is nog steeds primair gericht op het behoud van het Nederlandse bosareaal, aangevuld met de doelen natuurbescherming en bescherming van landschappelijke waarden.

De rijksregels gelden voor houtopstanden van minimaal tien are of bomenrijen van meer dan twintig bomen buiten de bebouwingscontour houtkap. Voor het vellen van een houtopstand geldt een meldingsplicht bij Gedeputeerde Staten en in beginsel een herplantplicht binnen drie jaar. Publicatie van de kapmelding zodat deze voor iedereen zichtbaar is, is vooralsnog niet verplicht. Eén van de voorgestane wijzigingen van de

landelijke houtopstandenregeling waarvoor in de zomer van 2026 een internetconsultatie plaatsvond, is de publicatie van kapmeldingen, bijvoorbeeld in het provinciaal blad. Daarmee wordt publicatie van kapmeldingen mogelijk vanaf de tweede helft van 2027 verplicht.
Provincies kunnen met behulp van maatwerkvoorschriften onder voorwaarden een kapverbod opleggen, herplant op een andere locatie toestaan of ontheffing verlenen van de meldings- of herplantplicht. Het Bal kent daarnaast enkele uitzonderingen, bijvoorbeeld voor Natura 2000-beheer, brandgangen en hakhout. Binnen de bebouwingscontour en voor kleinere houtopstanden buiten de bebouwingscontour houtkap kunnen gemeenten aanvullende regels stellen. Over het algemeen hebben gemeenten de bebouwingscontour houtkap vastgesteld en hun eigen regels opgesteld voor de bescherming binnen die bebouwingscontour.

1.2.3 Provinciale kaders

In zowel de Omgevingsvisie 'Gaaf Gelderland' als de Omgevingsvisie die naar verwachting in september 2026 wordt vastgesteld is het belang van bomen en bossen voor onder meer biodiversiteit, landschap en natuur opgenomen. Het belang van bomen en bossen komt zowel in het Uitvoeringsprogramma Bomen en Bos (2020) als in het biodiversiteitsbeleid (2021) aan de orde. Het biodiversiteitsbeleid is door PS vastgesteld, het Uitvoeringsprogramma Bomen en Bos is door GS vastgesteld. In deze paragraaf schetsen we de hoofdlijnen van beide documenten. Tussen het Uitvoeringsprogramma Bomen en Bos en het Biodiversiteitsbeleid zit een nauwe verwevenheid.

Uitvoeringsprogramma Bomen en Bos
Gelderland streeft naar vitaal en divers bos en ook naar meer bomen en bos in het landelijk gebied en in dorpen en steden. Daarmee wil de provincie de biodiversiteit verhogen, de klimaatverandering afremmen en zich aanpassen aan de optredende klimaatverandering. Bomen en bos hebben een intrinsieke waarde en zijn landschappelijk, ecologisch, economisch en sociaal van belang, zo staat in het Uitvoeringsprogramma Bomen en Bos 'Vitaal en divers bos' (2020) met een beleidshorizon tot 2030.

De provincie Gelderland heeft met het uitvoeringsprogramma een eigen doorvertaling van de landelijke bossenstrategie gemaakt. GS kiezen ervoor om vitaal en divers bos als eerste prioriteit te benoemen en niet de uitbreiding van bos. De 10% uitbreiding zoals beoogd in de landelijke bossenstrategie hebben GS niet overgenomen, omdat Gelderland al veel bos heeft. De doelstelling om uit te breiden met 1.700 ha in het landelijk gebied en 1 miljoen bomen in dorpen en steden is minder dan op grond van het oppervlak van de provincie verwacht zou mogen worden, zo staat in het uitvoeringsprogramma. Wanneer de omvang van het Gelders grondgebied (14,8%) als verdeelsleutel zou zijn gebruikt voor het aandeel van Gelderland in de totale uitbreiding (37.000 ha), dan zou dit neerkomen op bijna 5.500 ha. Met de omvang van de bossen als uitgangspunt, zou Gelderland uitkomen op ruim 10.000 hectare extra.

De uitbreidingsdoelstelling van 1.700 ha die is opgenomen voor 2030, is onderverdeeld in 1.200 ha binnen het Gelders Natuurnetwerk GNN en 500 ha daar buiten. Buiten het GNN wordt ingezet op combinatiebossen, dat wil zeggen bossen waarmee ook andere

provinciale doelen worden gerealiseerd. Daarnaast is de doelstelling één miljoen extra bomen opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Bomen en Bos.
Onderdeel van de 1.700 ha uitbreiding is 600 ha die dient als compensatie voor de kap in Natura 2000-gebieden die plaatsvond ten behoeve van andere natuurdoelen. De 600 ha compensatie is een inschatting van de kap die al plaats heeft gevonden. Voor de kap in Natura 2000-gebieden hebben Rijk en provincies afgesproken dat provincies de kap zullen compenseren ondanks dat de verplichting nog niet is opgenomen in de houtopstandenregelgeving. Hiervoor ontvangen provincies middelen van het Rijk. Met de kap die vanaf 1 januari 2027 in Natura 2000-gebieden plaatsvindt wordt het naar verwachting[2] anders, daarvoor zal wel de verplichting om te compenseren gaan gelden. De omvang van toekomstige kap in Natura 2000-gebieden is nog niet bekend.

Om de vitaliteit van bossen te bevorderen, wordt onder meer ingezet op meer natuurbos. Dat wil zeggen bos waarin het beheer primair gericht is op biodiversiteit. De ambitie die landelijk wordt gehanteerd voor de stijging van het oppervlakte van natuurbos is 10%. Gelderland kiest voor een hogere ambitie namelijk 10% van het totale oppervlakte *beheerd* bos, in totaal 9.000 ha extra natuurbos. Afhankelijk van het uitgangspunt (omvang natuurbos of aandeel Gelderland op het totale oppervlakte van Nederland) zou de doorvertaling van de landelijke ambitie voor de provincie Gelderland uitkomen op respectievelijk 3.610 of 2.175 ha extra natuurbos.

Biodiversiteitsbeleid

De provincie zet in het biodiversiteitsbeleid in op:

- sterkere natuurgebieden en vitaler bos;
- een grotere biodiversiteit en meer bomen en bos op het platteland;
- een grotere biodiversiteit en meer bomen in stad en dorp en
- een grotere betrokkenheid van inwoners bij natuur en groen.

De biodiversiteit in Gelderland staat -zo is opgenomen in het biodiversiteitsbeleid uit 2021- onder druk door versnippering, verdroging, verzuring (stikstofdepositie) en vermesting. Ook is klimaatverandering van invloed op soorten en natuur. Geconstateerd wordt dat aansprekende landschapselementen die belangrijk zijn voor cultuurhistorie en biodiversiteit in rap tempo verdwijnen en het aantal vliegende insectensoorten sterk afneemt door het verlies van leefgebieden en het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Door de samenhang tussen natuurgebieden te vergroten en te verbinden aan de groen-blauwe structuur buiten natuurgebieden, wil de provincie de Gelderse natuur veerkrachtiger maken tegen deze uitdagingen.

Bescherming in de Omgevingsverordening

In de omgevingsverordening heeft de provincie, aanvullend op het Bal, enkele regels opgenomen voor de bescherming van bomen en bos. Het gaat daarbij onder meer om een nadere duiding van de voorwaarden voor een kapverbod en een uitwerking van wat verwacht wordt bij het herplanten qua oppervlakte, boomsoorten en kronendak.

[2] *In de zomer van 2026 heeft een internetconsultatie plaatsgevonden op o.m. de beoogde wijziging om de uitzondering op herplantplicht bij kap in Natura 2000-gebieden te laten vervallen.*

1.2.4 Ontwikkeling in omvang bos

In de Nederlandse Bosinventarisatie (NBI) die sinds 2017 elke vijf jaar wordt uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, wordt een beeld gegeven van de huidige toestand van het Nederlandse bos en de ontwikkelingen sinds de vorige inventarisatie. De meest recente NBI is in 2022 verschenen, de volgende wordt in 2027 verwacht. In tabel 1 is de ontwikkeling in bosoppervlakte in ha opgenomen.

Uit de tabel blijkt dat voor het totale bosoppervlakte in Nederland een gestaag stijgende lijn te zien is tot en met 2013. De laatste twee meetmomenten laten een lichte daling zien ten opzichte van de eerdere meetmomenten. Voor de provincie Gelderland geldt dezelfde trend.

Tabel 1: *Ontwikkeling in bosoppervlakte (in ha) per provincie*

	1970	1990	2004	2009	2013	2017	2021
Groningen	1.512	5.493	8.360	8.630	8.203	7.144	6.884
Fryslân	8.751	12.247	12.415	12.649	12.697	12.376	12.253
Drenthe	27.769	32.146	34.409	35.338	35.748	34.799	34.722
Flevoland	7.061	15.788	16.306	16.434	16.541	15.760	15.717
Noord-Holland	11.845	16.880	15.687	15.844	15.777	15.082	14.784
Overijssel	37.731	38.272	38.385	38.664	38.948	38.064	37.577
Utrecht	21.000	21.008	20.463	20.487	20.378	19.870	19.818
Gelderland	**96.077**	**97.288**	**98.663**	**98.852**	**99.490**	**97.878**	**97.884**
Zuid-Holland	6.277	10.230	10.682	10.563	10.817	10.476	10.518
Zeeland	2.300	3.766	4.293	4.722	4.816	4.694	4.656
Noord-Brabant	73.066	75.065	76.164	76.770	77.144	74.875	74.478
Limburg	32.318	34.067	34.372	34.694	35.352	34.708	34.511
Nederland	**325.706**	**362.249**	**370.197**	**373.645**	**375.912**	**365.726**	**363.801**

Bron: NBI-7

De voornaamste oorzaken van de lichte daling van het bosoppervlakte zijn in de NBI opgenomen. Het gaat om het vellen van tijdelijke bossen die aangelegd zijn in de jaren 80 en 90 op basis van een subsidieregeling uit het meerjarenplan bosbouw en het omzetten van bos in andere natuur in Natura 2000-gebieden.

1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

In dit onderzoek kijken we naar de ontwikkeling van het bosareaal, met een focus op drie sporen: bosuitbreiding, bescherming en vitaliteit van bos. Bosuitbreiding gaat over de aanleg van nieuw bos. Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkeling van het areaal hebben we ook oog voor areaal dat verdwijnt door kap, hierom richten we ons ook op bescherming. Vitaliteit heeft betrekking op de kwaliteit en gezondheid van bestaand bos. Naast bos kijken we ook naar de ontwikkeling van houtige landschapselementen: bomen buiten bos in de vorm van houtwallen, heggen en struiken. Met het onderzoek brengen we de stand van zaken in kaart over de periode

2020-2025 ten opzichte van de provinciale doelstellingen voor 2030. Met een focus op tussentijdse doeltreffendheid ondersteunen we PS in hun kaderstellende en controlerende rol bij de ontwikkeling van bomen en bos in de provincie.

1.4 Opbouw rapport

In het volgende hoofdstuk starten we met de hoofdconclusie en aanbevelingen. In de daarop volgende paragrafen werken we de deelconclusies uit. De bevindingen die tot deze (deel) conclusies geleid hebben, vindt u in de nota van bevindingen. Die nota van bevindingen vindt u op onze website. Ook vindt u op onze website de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen voor de provincie Overijssel, waar we dit onderzoek eveneens uitvoerden. Daar waar de vergelijking relevant is, hebben we in een groen kader informatie over de provincie Overijssel opgenomen.

2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen centraal die voortkomen uit ons onderzoek naar bomen en bos in Gelderland.

2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

Hoofdconclusie

De beoogde bosuitbreidingsdoelstelling voor 2030 zal met de huidige inzet niet worden behaald. Tot en met 2025 is ongeveer een derde van de in 2030 beoogde 1.700 ha gerealiseerd. De bosuitbreidingsdoelstelling is lager dan de landelijk afgesproken 10%. Gelderland lijkt wel op koers met het realiseren van 1 miljoen extra bomen in 2030.

Houtopstanden worden niet voldoende beschermd om achteruitgang van het bosareaal te voorkomen. Capaciteitsgebrek en late opsporing van illegale kap zijn hier de oorzaak van.

Voor revitalisering ligt Gelderland op koers om de hoger dan landelijk afgesproken ambitie voor omvorming naar natuurbos te realiseren. Dit is gerealiseerd via de Veluwe, dat tweederde van de bossen van Gelderland betreft. De inzet op omvorming naar natuurbos buiten de Veluwe moet nog worden opgestart en ook zijn nog niet alle van het Rijk ontvangen middelen voor revitalisering ingezet.

De informatievoorziening aan PS over bosuitbreiding en -revitalisatie vond verspreid over verschillende beleidsterreinen plaats, waardoor het niet eenvoudig is om inzicht in de stand van zaken te verkrijgen. PS zijn daarnaast onvolledig en onduidelijk geïnformeerd over bescherming van houtopstanden.

In de volgende paragrafen wordt de hoofdconclusie in deelconclusies uitgewerkt. De aanbevelingen zijn daarbij in de tekst opgenomen. Hierna volgt een totaaloverzicht van de aanbevelingen.

Aanbevelingen:

Bosuitbreiding

1a. PS: Verzoek GS middelen, inzet en ambitie ten aanzien van bosuitbreiding met elkaar in lijn te brengen.

Op dit moment zijn middelen, inzet en ambities niet met elkaar in lijn, waardoor de ambities niet gerealiseerd kúnnen worden. Het in lijn brengen betekent meer (eigen) middelen of een lagere ambitie.

1b. PS: Verzoek GS om -als combinatiebossen alsnog op inzet van de provincie kunnen rekenen- duidelijker richting mee te geven ten aanzien van bosuitbreiding bijvoorbeeld in de vorm van een kansenkaart of zoekgebieden.
In het uitvoeringsprogramma is het doel van 500 ha combinatiebossen te realiseren opgenomen. Met combinatiebossen worden ook andere doelen van de provincie gerealiseerd bijvoorbeeld op het gebied van water. Om combinatiebossen te kunnen realiseren is het nodig om meer richting te geven waar deze wel of niet wenselijk zijn.

2. PS: Verzoek GS om werk te maken van monitoring zodat duidelijk is wat de stand van zaken is zowel voor bosuitbreiding, bomen buiten bos als landschapselementen en informeer PS hierover.
Monitoring is door gebrek aan tijd nog niet goed geregeld, hierdoor ontbreekt een goed zicht op de stand van zaken en zijn correcties nodig op eerder aan het Rijk aangeleverde gegevens. Daarnaast zijn PS tot nu toe verspreid over verschillende beleidsthema's geïnformeerd over onderdelen uit het Uitvoeringsprogramma Bomen en Bos.

Bescherming

3. PS: Verzoek GS om voor houtopstanden een doorvertaling te maken van het risicogericht uitvoeren van toezicht conform UHS en de benodigde omvang van de capaciteit voor toezicht en handhaving houtopstanden te bepalen.
Voor houtopstanden hebben GS vooralsnog de risicogerichte insteek bij toezicht zoals opgenomen in het UHS niet gebruikt. Mede op basis van de risicogerichte aanpak kan een inschatting gemaakt worden van de benodigde capaciteit voor toezicht en handhaving voor houtopstanden.

4a. PS: Verzoek GS de satellietbeelden die worden gebruikt voor de bomenmonitor te delen met gemeenten, zodat het verdwijnen van bomen daar waar de provincie geen bevoegd gezag is sneller kan worden opgespoord.
De satellietbeelden die de provincie gebruikt voor toezicht kunnen worden gebruikt om ook houtopstanden waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn te controleren. Uit het oogpunt van het algemeen belang en efficiënt met middelen omgaan is het waardevol om hiervoor de samenwerking met Gelderse gemeenten aan te gaan.

4b. PS: Verzoek GS om de technische mogelijkheden van de bomenmonitor (satellietbeelden) te gebruiken om illegale kap eerder op te sporen.
Illegale kap komt door de manier waarop de bomenmonitor wordt benut, pas na ruim drie jaar in beeld. Het is mogelijk om met de bomenmonitor illegale kap eerder in beeld te krijgen.

5. PS: Verzoek GS de informatievoorziening aan PS ten aanzien van de bescherming van houtopstanden te verbeteren.
Op basis van de aan PS verstrekte informatie krijgen PS een onvolledig en onduidelijk beeld van de bescherming van houtopstanden.

Revitalisering

6. PS: Verzoek GS de overige beschikbare middelen ad € 2 mln. voortvarend in te zetten voor revitalisering.

Van de € 9 mln. aan Rijksmiddelen liggen € 2 mln. nog op de plank, waardoor de middelen niet bij kunnen dragen aan het realiseren van de doelstelling op het gebied van revitalisering. Voorwaarde bij de Rijksmiddelen is dat de activiteiten uiterlijk 31/12/2028 moeten zijn uitgevoerd.

7. PS: Verzoek GS zorg te dragen voor duidelijkheid over de resterende opgave natuurbos en breng ook doelen en middelen voor het realiseren van natuurbos met elkaar in evenwicht.
   De resterende opgave voor natuurbos is niet precies bekend en zal moeten worden gerealiseerd binnen de bossen van Gelderland niet zijnde de Veluwe, want op de Veluwe heeft de omvorming al plaatsgevonden. Voor de omvorming naar natuurbos op de Veluwe kon gebruik gemaakt worden van Natura 2000-middelen, die middelen zijn niet beschikbaar voor bossen die geen Natura 2000-gebied zijn.

Algemeen

8. PS: Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.
   Met deze aanbeveling die in elk onderzoek terugkomt, bevorderen we de doorwerking van rekenkameronderzoek.

2.2 Bosuitbreidingsdoel wordt met huidige inzet niet behaald

Deelconclusie

Het bosuitbreidingsdoel van 1.700 ha dat GS bewust lager hebben ingezet dan het landelijke uitbreidingsdoel van 10%, wordt met de huidige inzet niet behaald. Naast het ontbreken van voldoende middelen wordt dit veroorzaakt door te weinig prioriteit en het ontbreken van een gecoördineerde uitvoering van het Uitvoeringsprogramma Bomen en Bos. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het niet op orde zijn van de monitoring, waardoor er onduidelijkheid bestaat over de aantallen gerealiseerde hectares. Zicht op de groei qua landschapselementen kan ook nog niet worden gegeven. De provincie lijkt wel op koers te liggen voor het realiseren van 1 miljoen bomen extra in dorpen en steden. PS werden verspreid over verschillende beleidsthema's geïnformeerd waardoor zij niet eenvoudig zicht konden krijgen op de resultaten van het Uitvoeringsprogramma Bomen en Bos.

Doel bosuitbreiding wordt met huidige inzet niet behaald

Tot en met 2025 is met 613 hectare ruim een derde van de Gelderse bosuitbreidingsdoelstelling (1.700 ha) behaald. Het is op basis van de resultaten tot nu toe niet te verwachten dat de doelstelling in 2030 gerealiseerd zal worden. Dit heeft enerzijds te maken met onvoldoende middelen, anderzijds met onvoldoende prioriteit.

Onvoldoende middelen

In het uitvoeringsprogramma werd uitgegaan van 500 ha aan combinatiebossen, dat wil zeggen bossen die ook bijdragen aan andere provinciale maatschappelijke doelen. Omdat er geen middelen vanuit het NPLG beschikbaar kwamen voor combinatiebossen, besloten GS hier geen inzet op te plegen en dit deel van het uitvoeringsprogramma is dan ook niet uitgevoerd.

Van het Rijk ontving de provincie voor de compensatie van gekapt bos in Natura 2000-gebieden een SPUK voor de eerste fase (2021-2025) waarmee 120 hectare konden worden gecompenseerd. Voor de tweede fase (2024-2030) ontving de provincie een bijdrage die voldoende is voor de compensatie 275 hectare. Daarmee ontvangt de provincie van het Rijk middelen om in totaal zo'n 395 hectare te compenseren. Dat is minder dan de 600 hectare die te compenseren is vanwege kap in Natura 2000-gebieden. Met 416 ha heeft de provincie inmiddels meer gecompenseerd dan zij op basis van de Rijksmiddelen verwachtte te kunnen compenseren. Dit is echter ook een monitorings/registratiekwestie, zie daarvoor het vervolg van deze paragraaf.

Uitvoering acties uit programma geen prioriteit

Uit ons onderzoek komt naar voren dat het Uitvoeringsprogramma Bomen en Bos geen prioriteit heeft gehad. Het wegvallen van de NPLG-middelen is daar debet aan, maar vormt niet de enige verklaring. We constateren dat er sprake is van een beperkte invulling van de voorgenomen acties uit het uitvoeringsprogramma, met inzet verspreid over verschillende teams. Coördinatie ontbreekt waardoor ook een totaaloverzicht ontbreekt. Capaciteitsgebrek speelt daarnaast een rol. Bijvoorbeeld bij de subsidieregeling die naast revitalisering bedoeld is voor het omvormen van gronden buiten Natura 2000-gebieden naar bos. Deze regeling is al sinds de openstelling in 2021 niet voor omvorming naar bos gebruikt, maar alleen voor revitalisering. De regeling wordt vooralsnog ongewijzigd voortgezet, doordat er geen tijd is om de regeling onder de aandacht te brengen dan wel een voorstel te doen om de regeling aan te passen. Ook zijn er -anders dan beoogd- geen (meer)jarenafspraken met terreinbeherende organisaties (TBO's) gemaakt. TBO's ervaren de samenwerking met de provincie als goed, maar beperkt in intensiteit. Zij geven aan sturing van de provincie ten aanzien van de (on)mogelijkheden voor bosuitbreiding bijvoorbeeld in de vorm van een kansenkaart te missen. Daarmee zou het mogelijk zijn om meerdere doelen te combineren en wordt voorkomen dat de aanleg van nieuw bos versnipperd plaatsvindt. Dat de TBO's deze sturing hebben gemist, is in lijn met de constatering dat GS geen inzet hebben gepleegd op het realiseren van combinatiebossen.

De provincie Overijssel heeft zoekgebieden aangewezen waar bosuitbreiding planologisch passend is, zodat de opgave voor bos in samenhang met andere ruimtelijke opgaven kan worden opgepakt. Deze zoekgebiedenkaart wordt gebruikt bij de beoordeling van aanvragen voor de subsidieregeling om meer bos te realiseren.

Externe factoren die door de provincie genoemd zijn voor het niet behalen van de doelstelling voor bosuitbreiding zijn de terughoudendheid bij grondeigenaren door onzekerheid ten aanzien van het landelijk gebied, waardoor er geen bereidheid is tot bosaanleg. Daarnaast zijn de hoge grondprijzen als gevolg van schaarse ruimte genoemd als complicerende factor voor het behalen van de doelstelling.

Zoals eerder is toegelicht is de provincie niet op koers voor uitbreiding met 1.700 ha bos voor 2030. Met de beschikbare middelen en de huidige inzet kán dat ook niet. Het is van belang om middelen (€ en inzet) en ambitie in lijn met elkaar te brengen. Dat betekent ofwel extra (eigen) middelen en inzet om de doelstelling te kunnen realiseren, dan wel het afschalen van de doelstelling.

Aanbevelingen:

1a. PS: Verzoek GS middelen, inzet en ambitie ten aanzien van bosuitbreiding met elkaar in lijn te brengen.

1b. PS: Verzoek GS om -als combinatiebossen alsnog op inzet van de provincie kunnen rekenen- duidelijker richting mee te geven ten aanzien van bosuitbreiding bijvoorbeeld in de vorm van een kansenkaart of zoekgebieden.

1 mln. bomen lijkt wel op koers

Op basis van gegevens over de voorgenomen aanplant van de laatste twee jaren[3], staat de teller op ruim 500.000 bomen in dorpen en steden. Dat is de helft van de beoogde 1 miljoen bomen die als doelstelling geldt voor 2030. Na afloop van het meerjarige project kan pas in kaart gebracht worden waar de teller op staat en hoeveel van de voorgenomen aanplant daadwerkelijk gerealiseerd is.

Monitoring is niet op orde; onduidelijkheid over aantallen

Als gevolg van capaciteitsgebrek moet de monitoringssystematiek voor bosuitbreiding nog worden opzet. In de meest recente verantwoording aan het Rijk is aangegeven dat 416 van de gerealiseerde 613 hectare geregistreerd zijn als compensatie voor de ontbossing in Natura 2000-gebieden. Er is (nog) geen sprake van bosuitbreiding buiten het GNN en er zijn 197 ha gerealiseerd aan bosuitbreiding binnen NNN. In eerdere rapportages aan het Rijk was een deel van de hectares die nu als compensatie worden beschouwd, in de boeken gekomen als bosuitbreiding binnen of buiten NNN. Dit is inmiddels gecorrigeerd. In tabel 1 zijn de gerealiseerde hectares opgenomen zoals die aan het Rijk zijn gerapporteerd in de verschillende voortgangsrapportages natuur (VRN). In de tabel zijn de correcties/verschuivingen duidelijk zichtbaar; de bosuitbreiding binnen NNN over de jaren 2021 (69 in de elfde VRN) en 2022 (27 in de elfde VRN) is in de twaalfde voortgangsrapportage natuur (VRN 12) teruggebracht naar 0, hetzelfde geldt voor de bosuitbreiding buiten NNN waar de tot en met 2023 gerapporteerde 90 ha inmiddels ook op 0 is gezet.

Tabel 2: *Gerealiseerde hectares*

Rapportage	Bosuitbreiding binnen NNN						Compensatie ontbossing N2000		Bosuitbreiding buiten NNN		
Jaar	'21	'22	'23	'24	'25	totaal	t/m '24	t/m '25	t/m '23	t/m '24	t/m '25
VRN 11	69	27	18	145		259	131		90	0	
VRN 12	0	0	5	144	48	197	282	416		0	0

Bron: Nota van bevindingen Bomen en bos Gelderland

Ook de monitoring van de uitbreiding van het aantal bomen (doelstelling 1 miljoen bomen in tien jaar) moet nog goed worden opgezet. Hierover hoeft niet aan het Rijk gerapporteerd te worden. Op dit moment is er een incompleet beeld op basis van aantallen te verwachten aan te planten bomen van de laatste twee jaar. Eerder is er niet bijgehouden wat de verwachte aanplant was. Zicht op de daadwerkelijke realisatie qua aanplant kan logischerwijs pas worden gegeven na afloop van de termijn voor aanplant zoals opgenomen in de subsidiebeschikkingen.

[3] *Van eerdere jaren is de voorgenomen aanplant niet bijgehouden.*

Ten aanzien van landschapselementen constateren we dat de provincie nog geen zicht heeft op de voortgang, hoewel volgens het Uitvoeringsprogramma Bomen en Bos al in 2021 de resultaten zichtbaar zouden moeten zijn. Dit ondanks het feit dat Gelderland samen met Overijssel het Landschapselementenregister (LASREG) heeft ontwikkeld. GS hebben in de beantwoording van statenvragen aangegeven bezig te zijn met een trendanalyse over de periode 2017-2024.

Informatievoorziening aan PS verspreid beschikbaar

PS zijn via de jaarstukken, verspreid over verschillende thema's op het gebied van natuur en platteland, geïnformeerd over bosuitbreiding, bomen en landschapselementen. PS zijn niet geïnformeerd over de stand van zaken van het Uitvoeringsprogramma Bomen en Bos als geheel. Daarnaast ontvingen PS de voortgangsrapportage natuur en de rapportage over de Gelderse biodiversiteit.

Aanbeveling:

2. PS: Verzoek GS om werk te maken van monitoring zodat duidelijk is wat de stand van zaken is zowel voor bosuitbreiding, bomen buiten bos als landschapselementen en informeer PS hierover.

2.3 Achteruitgang areaal wordt niet voldoende voorkomen

Deelconclusie

De achteruitgang van het areaal houtopstanden wordt niet voldoende voorkomen. Dit komt doordat er onvoldoende capaciteit is om toezicht en handhaving goed in te kunnen vullen en beschikbare technieken niet optimaal benut wordt. Illegale kap komt daardoor pas laat aan het licht, namelijk via de bomenmonitor die gericht is op het signaleren van niet tijdig (binnen drie jaar) herplanten. Hierdoor krijgt illegale kap niet de prioriteit die vanuit beschermingsoptiek van de provincie verwacht mag worden, wordt een verkeerd signaal aan de samenleving afgegeven ten aanzien van bescherming van het areaal houtopstanden en gaat herplanttijd verloren. Het toezichthouden op houtopstanden voldoet daarnaast niet aan de Gelderse standaard voor risicogericht toezichthouden. De informatievoorziening aan PS over de bescherming van houtopstanden is niet volledig en onduidelijk.

Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht zijn provincies verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke bescherming van bossen buiten de bebouwingscontour houtkap, daar waar het gaat om houtopstanden van minimaal tien are of bomenrijen van meer dan twintig bomen. Wie wil kappen, kan volstaan met een melding daarvan en kan -zonder tegenbericht- aan de slag, maar krijgt daarbij wel een herplantplicht opgelegd. Met de herplantplicht wordt er -mits nageleefd- voor gezorgd dat het areaal intact blijft.

Doorvertaling risicogericht toezicht houtopstanden ontbreekt

Het risicogericht uitvoeren van toezicht zoals opgenomen in de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie heeft specifiek voor houtopstanden nog geen doorvertaling gekregen in het Uitvoeringsprogramma VTH. De prioritering wordt in de praktijk in belangrijke mate bepaald door meldingen/signalen en handhavingsverzoeken. De redenering daarbij is dat door daar op in te zetten (illegale) kap mogelijk nog (deels)

voorkomen kan worden. De tijd die overblijft wordt ingezet voor controles op de herplantplicht en signalen uit de bomenmonitor.

Onvoldoende capaciteit voor noodzakelijke controle op herplantplicht

De herplantplicht wordt als gevolg van capaciteitsgebrek slechts beperkt actief bewaakt. Praktijkervaring van de toezichthouders leert dat bij illegale kap circa 90% niet voldoet aan de herplantplicht, bij legale kap ligt het percentage tussen de 30-40% en gaat een groot deel alsnog over tot herplant wanneer zij hierop geattendeerd worden door de provincie. Het belang van de controle op de herplantplicht en dus voldoende capaciteit om hieraan invulling te geven, is hiermee duidelijk aangetoond. Wanneer niet tijdig tot herplant over wordt gegaan, versturen GS een brief met het voornemen om een dwangsom op te leggen, zo nodig gevolgd door het innen van een dwangsom.

Capaciteitsuitbreiding Overijssel – herplantplicht

Intern onderzoek bij de provincie Overijssel liet zien dat het areaal houtige landschapselementen netto met 20 ha per jaar achteruit ging, onder andere als gevolg van gebrek aan capaciteit bij toezicht en handhaving, problemen met het datasysteem en een te lage risico-inschatting bij houtopstanden. Mede naar aanleiding van het interne onderzoek worden sinds 2026 alle kapmeldingen gecontroleerd (voorheen 30%) en de achterstanden van de afgelopen tien jaar ingehaald. Hiervoor zijn twee extra toezichthouders, waarvan één tijdelijk, aangesteld.

Aanbeveling:

3. PS: Verzoek GS om voor houtopstanden een doorvertaling te maken van het risicogericht uitvoeren van toezicht conform UHS en de benodigde omvang van de capaciteit voor toezicht en handhaving houtopstanden te bepalen.

Bomenmonitor brengt niet tijdige herplant in beeld

Met de bomenmonitor brengen GS in kaart waar er drie jaar na kap nog geen herplantplicht heeft plaats gevonden. Dit doen GS door satellietbeelden van jaar x te combineren met wat er tussen jaar x-4 en x-3 is verdwenen; zo worden satellietbeelden van 2025 gecombineerd met wat er tussen 2021 en 2022 is verdwenen aan houtopstanden om niet tijdige herplant op te sporen. De satellietbeelden worden gecombineerd met de bebouwingscontour houtkap om zo te selecteren op gebieden waar de provincie bevoegd gezag is. De satellietbeelden die geen betrekking hebben op het gebied waarvoor de provincie bevoegd gezag is, zijn wel beschikbaar, maar worden niet benut. De signalen die uit de bomenmonitor komen, worden eerst administratief nader bekeken, zo nodig volgt een fysieke controle.

Aanbeveling:

4a. PS: Verzoek GS de satellietbeelden die worden gebruikt voor de bomenmonitor te delen met gemeenten, zodat het verdwijnen van bomen daar waar de provincie geen bevoegd gezag is sneller kan worden opgespoord.

Illegale kap wordt laat vastgesteld

Er wordt bij de bomenmonitor geen onderscheid gemaakt tussen gemelde kap en illegale kap. Dit betekent dat iemand die illegaal kapt pas na ruim drie jaar hierop wordt aangesproken, tenzij hierover een melding van een inwoner is ontvangen of de

toezichthouder het zelf signaleert. Zoals eerder is aangegeven is er qua herplantgedrag reden om onderscheid te maken tussen legale en illegale kap. Daarnaast geef je een (ongewenst) signaal af aan zowel degenen die zich aan de regels houden als aan degenen die dat niet doen; het maakt niet uit of je wel of niet een melding doet. Ook kan de vraag gesteld worden of na illegale kap een herplanttermijn van drie jaar gerechtvaardigd is of dat een kortere termijn zou kunnen volstaan.

Techniek bomenmonitor niet volledig benut

Technisch gezien zijn er mogelijkheden om illegale kap eerder in beeld te krijgen, namelijk door satellietbeelden van jaar x te vergelijken met de beelden van jaar x-1 en te combineren met het overzicht van kapmeldingen.

Overijssel gebruikt satellietbeelden om in beeld te brengen waar er illegaal gekapt is
Jaarlijks vergelijkt de provincie Overijssel satellietbeelden en combineert deze met de grenzen van de bebouwingscontour houtkap. Bij een geconstateerde verandering wordt onderzocht of het gaat om meer dan twintig bomen of meer dan tien are en of er een kapmelding is ontvangen. Als er geen kapmelding is ontvangen, dan wordt de locatie nader onderzocht. In de VTH-jaarverslagen wordt gerapporteerd over het aantal illegaliteiten dat per jaar is opgespoord.

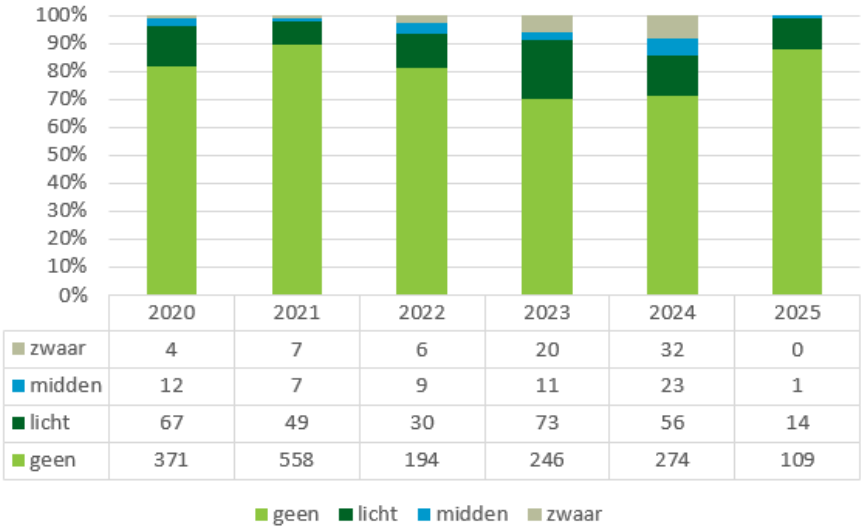
Aanbeveling:

4b. PS: Verzoek GS om de technische mogelijkheden van de bomenmonitor (satellietbeelden) te gebruiken om illegale kap eerder op te sporen.

Informatievoorziening aan PS niet volledig en onduidelijk

De informatievoorziening aan PS over de bescherming van houtopstanden vindt plaats in het jaarverslag VTH. De informatie is niet volledig, zo ontbreekt bijvoorbeeld de toelichting op het beduidend lager aantal fysieke controles in 2025 (124) ten opzichte van eerdere jaren (ruim 300 in 2023 en 2024). Ook wordt er geen inzicht gegeven in de resultaten van de controles die worden uitgevoerd op basis van de bomenmonitor, maar wordt volstaan met de melding dat er controles uit de bomenmonitor naar voren komen. Tot slot wijzen we op een jaarlijks in het VTH-jaarverslag terugkerend figuur waar in de titel over ‘overtredingen’ wordt gesproken, maar waar het om ‘controles’ blijkt te gaan. Hieronder hebben we de figuur uit het jaarverslag VTH opgenomen, waarbij we de titel zichtbaar hebben gewijzigd in de juiste titel.

Figuur 1: Naleefgedrag 2020-2025 houtopstanden (aantal ~~overtredingen~~ controles)



	2020	2021	2022	2023	2024	2025
zwaar	4	7	6	20	32	0
midden	12	7	9	11	23	1
licht	67	49	30	73	56	14
geen	371	558	194	246	274	109

Bron: Jaarverslagen VTH 2020-2025

Aanbeveling:

5. PS: Verzoek GS de informatievoorziening aan PS ten aanzien van de bescherming van houtopstanden te verbeteren.

2.4 Ambitieuze revitaliseringsdoelstelling natuurbos op koers

Deelconclusie

De ambitieuze Gelderse doelstelling voor natuurbos (9.000 ha) is voor ruim de helft gerealiseerd op de Veluwe. Tijdgebrek en het niet willen verstoren van het (toch al lastige) proces op de Veluwe maakten dat er elders nog niet is ingezet op de omzetting naar natuurbos. De precieze omvang van het gerealiseerde natuurbos is (nog) niet bekend. Naast de omzetting naar natuurbos zijn er andere maatregelen voor het revitaliseren van de bossen nodig. Nog niet alle van het Rijk ontvangen middelen voor revitalisering zijn ingezet, € 2 mln. is niet gebruikt en heeft daardoor nog geen resultaat op kunnen leveren, terwijl de voorwaarde voor de Rijksmiddelen is dat de activiteiten voor 31 december 2028 zijn afgerond.

De inzet op revitalisering is met name tot stand gekomen via het herstelplan Natura 2000-gebied de Veluwe. Een logische keuze, enerzijds omdat de Veluwe twee derde van de bossen in Gelderland beslaat, anderzijds omdat daarmee meegelift kon worden op de middelen die beschikbaar waren voor het natuurherstel op de Veluwe in het kader van het programma Natuur.

Ambitieuze doelstelling natuurbos

De landelijke doelstelling is 10% meer natuurbos, GS Gelderland kozen voor 10% groei van het natuurbos binnen het beheerde bos. Concreet betekent dit 9.000 ha extra natuurbos ten koste van productiebos. Met de doorvertaling van de landelijke ambitie

zou Gelderland afhankelijk van het uitgangspunt (omvang natuurbos of aandeel Gelderland op het totale oppervlakte van Nederland) uitkomen op respectievelijk 3.610 of 2.175 ha extra natuurbos. GS kozen met 9.000 ha bewust voor een aanzienlijk hogere doelstelling.

Inzet op groei natuurbos beperkt tot de Veluwe

Gelderland heeft op de Veluwe afspraken gemaakt met terreineigenaren, waardoor er inmiddels 5.630 ha natuurbos is gerealiseerd. Dit ging niet zonder slag of stoot, doordat de omvorming naar natuurbos zorgt voor een houtoogstbeperking of verbod op de houtoogst. Er is nog niet actief ingezet op de omvorming van productiebos op andere plekken dan de Veluwe. Naast tijdgebrek werd dit ingegeven door verwachte commotie die het proces op de Veluwe negatief zou kunnen beïnvloeden.

Inzicht in exacte omvang ha natuurbos ontbreekt

Het is niet uitgesloten dat voor een deel van de beheerde bossen buiten de Veluwe inmiddels ook zonder interventie van de provincie gekozen wordt/is voor een van de provincie te ontvangen beheervergoeding passend bij natuurbos. Inzicht hierin ontbreekt vooralsnog en zal duidelijk worden op het moment dat een nieuwe beheerperiode van zes jaar aanbreekt, voor een aanzienlijk deel van de met vergoeding beheerde bossen is dat per januari 2027. Overigens rapporteerde de provincie aan het Rijk tot en met 2024 nul hectare extra natuurbos. In de gegevens over 2025 die voor de voortgangsrapportage natuur zijn aangeleverd staat 5.630 ha vermeld. Dit aantal ha heeft de provincie niet kunnen staven met andere schriftelijke bronnen.

Aanbeveling:

6. PS: Verzoek GS zorg te dragen voor duidelijkheid over de resterende opgave natuurbos en breng doelen en middelen met elkaar in evenwicht.

Niet alle van het Rijk ontvangen middelen zijn ingezet

Naast de inzet gekoppeld aan het herstelplan Natura 2000-gebied de Veluwe, is er provinciebreed ingezet op de onderwerpen stikstof, verdroging en klimaatverandering. Met subsidie heeft de provincie in de afgelopen periode bijgedragen aan maatregelen om negatieve effecten op de vitaliteit van bossen te verminderen of weg te nemen. Daarvoor is inmiddels € 7 mln. ingezet van de ontvangen € 9 mln. van de Rijksmiddelen voor revitalisering van bos buiten Natura 2000-gebieden. Voor de overige € 2 mln. moet nog een invulling worden gezocht. Met de beperkte tijd die nog resteert om de revitaliseringsdoelstellingen te bereiken, ligt het voor de hand de nog te besteden middelen spoedig van een invulling te voorzien.

Aanbeveling:

7. PS: verzoek GS de overige beschikbare middelen ad € 2 mln. voortvarend in te zetten voor revitalisering.

Bijlage 1: Verantwoording

Doelstelling
Het doel van dit onderzoek is:

> Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in de ontwikkelingen in de omvang van bos en landschapselementen en de vitaliteit van bos in verhouding tot de provinciale inzet voor de Bossenstrategie.

Centrale vraag
De centrale vraag van dit onderzoek is:

> In hoeverre ontwikkelen omvang van bos en landschapselementen en de vitaliteit van bos in Gelderland en Overijssel zich in de richting zoals opgenomen in de Bossenstrategie?

Onderzoeksvragen
De centrale vraag hebben we in een aantal deelvragen uitgewerkt:

Kaders

1. Wat zijn de Europese en landelijke kaders waarbinnen ontwikkelingen in omvang en kwaliteit van het bosareaal plaatsvinden?
2. Welke inhoudelijke en financiële kaders hanteren de provincies Gelderland en Overijssel op het gebied van bosuitbreiding, -bescherming en -revitalisering[4]?

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

3. Wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de provincie op het gebied van zowel uitbreiding, bescherming als revitalisering van het bosareaal?
4. Welke rol spelen gemeenten en terreinbeherende organisaties in het proces van bosuitbreiding, -bescherming en -revitalisatie?

[4] *Revitalisering is het proces om de kwaliteit van bossen te verbeteren.*

Realisatie uitbreiding bossen

5. Wat is er gerealiseerd op het gebied van uitbreiding van bossen in de periode 2020-2025 (waaronder compensatie van kap in Natura 2000-gebieden) en hoe verhoudt dit zich tot de beoogde uitbreiding voor 2030?
6. Wat zijn verklarende factoren daarbij?

Realisatie bescherming bossen en bomen

7. Wat is de omvang van het bosareaal dat in de periode 2020-2025 is verdwenen?
8. Voor welk deel van het gekapte bosareaal is de provincie het bevoegd gezag?
    a. Voor welk deel is er vooraf een formele kapmelding gedaan, wat was de beslissing van de provincie en is herplantplicht opgelegd?
    b. Welk deel van de illegale kap is opgemerkt, hoe en met welk gevolg?
9. Wat zijn verklarende factoren daarbij?

Realisatie revitalisatie bossen en bomen

10. Wat is er gerealiseerd op het gebied van het revitaliseren van bossen en hoe verhoudt dit zich tot de provinciale doelen voor revitalisatie?
11. Hoe verhoudt de gerealiseerde revitalisatie zich tot wat wordt beoogd in 2030 uitgaande van de indicatoren bij de natuurherstelverordening (2024)?
12. Wat zijn de verklarende factoren bij de voortgang van realisatie?

Informatievoorziening

13. In hoeverre zijn PS geïnformeerd over de resultaten op het gebied van bosuitbreiding, bosbescherming en revitalisering van bossen?

Normenkader

Voor het opstellen van onze bevindingen hanteerden we een normenkader. Het normenkader is opgenomen in tabel 3.

Tabel 3: *Normenkader*

Thema	Norm	Bron
Kaders	De provinciale inzet op bos en bomen past binnen / is in lijn met landelijke en Europese kaders.	
Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	De verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij uitbreiding, bescherming en revitalisatie is duidelijk.	
Uitbreiding	De bosuitbreiding richting 2030 wordt gerealiseerd in lijn met het uitvoeringsprogramma (Gelderland) en de bossenstrategie (Overijssel).	Uitvoeringsprogramma Bos en Bomen / Bossenstrategie Overijssel
Bescherming	De omvang van het bosareaal gaat niet achteruit.	Doel wetgeving: behoud bosareaal
Revitalisering	De revitalisering wordt gerealiseerd conform uitvoeringsprogramma (Gelderland) en de bossenstrategie (Overijssel) of andere provinciale programma's gericht op revitalisatie.	Uitvoeringsprogramma Bos en Bomen / Bossenstrategie Overijssel Natuurherstelverordening

	De revitalisering is in lijn met het doel uit de natuurherstelverordening specifiek voor bossen.	
Informatievoorziening	PS zijn conform daarover gemaakte afspraken geïnformeerd over de resultaten op het gebied van bosuitbreiding, bosbescherming en revitalisering van bossen.	

Bron: Onderzoeksplan Bomen en Bos Rekenkamer Oost-Nederland

Onderzoeksmethodiek

Voor dit onderzoek naar bomen en bos gebruikten we verschillende onderzoeksmethoden, zoals:

- interviews, zowel met ambtelijke betrokkenen als terreinbeherende organisaties en
- documenten-onderzoek.

Bijlage 2: Bronnenlijst

- Nota van bevindingen Bomen en Bos Gelderland

Bijlage 3: Woordenlijst

Begrip	Toelichting
AHN (Actueel Hoogtebestand Nederland)	Hoogtebestand van Nederland op basis van laserscanmetingen vanuit de lucht, gebruikt voor driedimensionale kartering van het maaiveld en objecten daarop.
Bal (Besluit activiteiten leefomgeving)	Rijksbesluit onder de Omgevingswet met algemene regels voor activiteiten die invloed hebben op de leefomgeving, waaronder de regels voor kap en herplant van houtopstanden.
Bebouwingscontour houtkap	Door gemeenten vast te stellen grens die bepaalt of de gemeente dan wel de provincie bevoegd gezag is voor houtopstanden.
Boomkroonbedekking of kroonbedekking	Het percentage van een landoppervlak dat van bovenaf gezien bedekt wordt door boomkronen; takkenbossen met bladeren die de top van een boom vormen.
Boomkroonbedekking-meting	Meting die de tweedimensionale projectie van het aanwezige bladerdak in beeld brengt, ongeacht de landgebruiksclassificatie van de onderliggende grond.
GNN (Gelders Natuurnetwerk)	Het samenhangend netwerk van bestaande en nieuwe natuurgebieden in Gelderland van (inter)nationaal en provinciaal belang.
Groenblauwe structuur of dooradering	Netwerk van groene (houtige) en blauwe (water) landschapselementen in het buitengebied dat bijdraagt aan biodiversiteit en ecologische verbinding.
Habitatrichtlijn	Europese richtlijn (1992) die lidstaten verplicht bepaalde habitats en soorten te beschermen via het Natura 2000-netwerk.
Herplantplicht	Wettelijke verplichting om na het vellen van een houtopstand binnen drie jaar op bosbouwkundig verantwoorde wijze te herplanten op dezelfde grond.
Houtopstand	Zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend; de juridische term in het Bal voor bos, houtwallen, singels en bomenrijen.
Houtige landschapselementen	Houtige beplantingen buiten bos, zoals houtwallen, houtsingels, heggen, lanen en knotbomen, die bijdragen aan landschappelijke kwaliteit en ecologische verbinding.

LASREG (Landschapselementenregister)	GIS-register van houtige en blauwe landschapselementen in Gelderland en Overijssel, gebruikt voor een bruto-nulmeting groenblauwe dooradering.
LULUCF	Europese rapportagecategorie voor landgebruik, landgebruiksverandering en bosbouw (Land Use, Land-Use Change and Forestry), die de basis vormt voor de officiële Nederlandse bosstatistiek.
Maatwerkvoorschrift	Beschikking van het bevoegd gezag waarmee in individuele gevallen wordt afgeweken van standaardregels, bijvoorbeeld door herplant op een andere locatie toe te staan.
Natura 2000	Europees netwerk van beschermde natuurgebieden op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn, waarbinnen instandhoudingsdoelen voor habitats en soorten gelden.
Natuurbos	Bos waarin het beheer primair gericht is op biodiversiteit; komt overeen met de beheertypen N14 (vochtige bossen) en N15 (droge bossen) uit de Index Natuur en Landschap.
Natuurherstelverordening	Europese verordening (aangenomen juni 2024) met bindende doelen voor het herstel van ecosystemen, waaronder bosecosystemen; provincies krijgen een rol in de uitvoering.
NBI (Nederlandse Bosinventarisatie)	Vijfjaarlijkse inventarisatie van het Nederlandse bosareaal door Wageningen Environmental Research, gebaseerd op de LULUCF-boskaart; de officiële maatstaf voor rapportage over bosuitbreiding.
NNN (Natuurnetwerk Nederland)	Nationaal netwerk van bestaande en te ontwikkelen natuurgebieden, ruimtelijk begrensd en juridisch geborgd via provinciale omgevingsverordeningen.
NPLG (Nationaal Programma Landelijk Gebied)	Rijksprogramma voor een integrale aanpak van stikstof, water, klimaat en natuur in het landelijk gebied; in september 2024 door het kabinet-Schoof geschrapt.
Programma Natuur	Het Programma Natuur is een landelijke aanpak van de Rijksoverheid en provincies om kwetsbare natuurgebieden in Nederland te herstellen en te versterken.
Revitalisering /revitalisatie	Het nemen van maatregelen gericht op het mitigeren en/of wegnemen van knelpunten ten aanzien van de vitaliteit van bos.
SPUK (Specifieke uitkering)	Geoormerkte rijksuitkering aan provincies voor een specifiek doel, in dit rapport onder meer gebruikt voor boscompensatie van kap in Natura 2000-gebieden.
TBO (Terreinbeherende organisatie)	Organisatie die natuur- en bosgebieden beheert, zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten.
UHS (Uitvoerings- en handhavingsstrategie)	Door GS vastgestelde kaders waarbinnen uitvoering en handhaving worden vormgegeven.
Vitaal bos/ vitaliteit	Bos dat nu en in de toekomst duurzaam zoveel mogelijk in staat is de door ons gewenste ecosysteemdiensten te leveren, ook wanneer het klimaat verandert.
VTH (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving)	Provinciale taak voor het verlenen van vergunningen, houden van toezicht en handhaving van de naleving van regels, waaronder de meld- en herplantplicht voor houtopstanden.