



Bomen en Bos

Onderzoeksplan

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 onderzoeksplan is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer 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

Bomen en Bos

Onderzoeksplan

Deventer, januari 2026

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond	5
1.3	Focus en afbakening.....	7
2	Onderzoeksopzet	9
2.1	Doel- en vraagstelling.....	9
2.2	Normenkader	10
2.3	Onderzoeksmethodiek.....	11
2.4	Planning.....	12
2.5	Slotopmerkingen	13
Bijlage 1:	Geraadpleegde bronnen	14

1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de aanleiding voor en achtergronden bij dit onderzoek naar bos en bomen. Daarnaast wordt de focus van het onderzoek beschreven en het onderzoeksplan afgebakend.

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 Nationale Bossenstrategie uit 2020 is opgesteld door het Rijk en de provincies samen, als uitvloeisel van het Klimaatakkoord. Om de CO₂-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. Begin 2026 is de Bossenstrategie halverwege de looptijd: een goed moment om de balans op te maken. Vanwege de link met diverse provinciale beleidsterreinen is inzicht in de stand van zaken van bossen en bomen -zowel qua omvang als qua kwaliteit- relevant voor Provinciale Staten.

1.2 Achtergrond

In 2020 hebben het Rijk en de provincies de Nationale Bossenstrategie gepresenteerd. De Nationale Bossenstrategie (2020) bevat beleidsdoelen voor uitbreiding van het Nederlandse bosareaal, verbetering van boskwaliteit en 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). Onder de noemer 'meer bos' zijn tevens afspraken gemaakt over het compenseren van gekapt bos in Natura2000 gebieden (3.400 ha). Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de inzet op de vitaliteit van bossen en 'bomen buiten het bos'. Bij dit laatste punt 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. In de bossenstrategie wordt hierbij de link gelegd met het aanvalsplan 10% groen-blauwe dooradering¹. Voor het verbeteren van de kwaliteit van bossen wordt toegewerkt naar een completer (alle leeftijdsstadia) en diverser (meer boomsoorten) bos. Ook is er aandacht voor het belang van natuur en bos voor mensen. Met de beoogde uitbreiding van de bossen, kan recreatie makkelijker worden gecombineerd met andere doelen.

De strategie heeft geen directe juridische werking. Provincies spelen een centrale rol in de uitvoering, onder meer door gebiedsgerichte plannen, subsidieregelingen en monitoring. De strategie vormt een beleidskader waar provincies hun eigen bossenstrategieën op baseren. Hoewel niet juridisch verplichtend, creëert het document verwachtingen richting provincies over realisatie van bosuitbreiding en duurzaam beheer.

De provincies Gelderland en Overijssel hebben de nationale bossenstrategie van een provinciale vertaling voorzien die door GS is vastgesteld:

- het uitvoeringsprogramma Bomen en Bos, eind 2020 vastgesteld door GS Gelderland;
- de bossenstrategie Overijssel, in juni 2022 door GS Overijssel vastgesteld.

Europese en nationale kaders en de provinciale rol

De provinciale verantwoordelijkheid voor bosbescherming en bosuitbreiding komt voort uit een combinatie van Europese richtlijnen, nationale wetgeving en provinciale beleidskaders. De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn legt de basis voor bescherming van bos in Natura 2000-gebieden. Op 17 juni 2024 is de Europese Natuurherstelverordening aangenomen. De Natuurherstelverordening breidt de bestaande juridische basis voor bosbescherming en -uitbreiding uit met bindende doelen op EU-niveau. Provincies krijgen een belangrijke rol in de uitvoering, in vertaling van nationale hersteldoelen naar provinciale plannen en maatregelen, en in monitoring en borging van bosecosysteemkwaliteit.

De nationale regelgeving, eerst via de Wet natuurbescherming en nu via de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), bepaalt de taak van provincies bij vergunningverlening, toezicht en handhaving en bij de herplantplicht. Daarnaast geven het Natuur Netwerk Nederland (NNN) en de eerder genoemde Nationale Bossenstrategie richting aan provinciaal beleid voor bosuitbreiding en kwaliteitsverbetering.

Provinciale kaders

Provincies combineren op het gebied van bomen en bos een wettelijke uitvoeringsrol met een beleidsmatige programmeringsrol. In de Omgevingsvisie nemen provincies de strategische doelen voor natuur en landschap op. De Omgevingsvisie is zelfbindend en

¹ Groenblauwe dooradering is een benadering waarbij natuurlijke groene (bomen, heggen etc) en blauwe (beken of sloten) elementen integreren in het landschap.

geeft richting aan het provinciaal beleid. De juridische borging en de externe werking van regels vindt plaats via de Omgevingsverordening, die bindend is voor derden.

In de Omgevingsvisie van de provincie Gelderland staat dat natuur en landschap en dus ook bossen en bomen van belang zijn voor onder meer biodiversiteit, klimaatmitigatie en -adaptatie en milieukwaliteit, het behoud van landschapskwaliteit en identiteit van Gelderland en ook voor leefbaarheid en welzijn. De provincie Overijssel koppelt bossen, bomen en natuur aan biodiversiteit en klimaat- en milieudiensten en ook aan landschapskwaliteit.

Omgevingsverordening

Voor de bescherming van bossen en bomen gebruiken beide provincies in hun verordening de term 'houtopstanden'. Een houtopstand is een zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend², die een oppervlakte grond beslaat van 10 are of meer, of bestaat uit een rijbeplanting die meer dan 20 bomen omvat, gerekend over het totaal aantal rijen. Daarmee geldt de bescherming niet alleen voor bossen, maar ook voor houtwallen, singels, bosjes en bomenrijen. Beide provincies hebben in hun verordening opgenomen dat er voor het vellen van houtopstanden, een meldings- of vergunningplicht³ is en dat er een herplantplicht geldt. Onder strikte voorwaarden is er een mogelijkheid tot ontheffing van herplantplicht of een afwijkende aanpak.

Kader voor subsidies (natuurbeheerplan)

In een natuurbeheerplan geven provincies aan waar welke natuur, waaronder bossen en bomen gewenst is. Het natuurbeheerplan wordt door GS vastgesteld en jaarlijks aangepast, samen met terreinbeherende organisaties, natuurcollectieven, collectieven voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer en andere belanghebbenden. Het natuurbeheerplan is de basis voor het subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Alleen voor percelen die in het natuurbeheerplan staan kan SNL-subsidie worden verkregen voor bijvoorbeeld bosbeheer. Met het natuurbeheerplan geven provincies kortom aan waar, hoe en met welke steun provincies bos en bomen beheren en ontwikkelen.

1.3 Focus en afbakening

In het onderzoek kijken we naar de ontwikkeling van het bosareaal in beide provincies, met focus op bosuitbreiding, bosbescherming en bosrevitalisatie. Het onderzoek betreft een tussentijds doeltreffendheidsonderzoek, omdat in beeld wordt gebracht wat de stand van zaken is ten opzichte van de doelstellingen voor 2030.

Voor de definitie van bos in dit onderzoek sluiten we aan bij de officiële definitie die gebruikt wordt voor monitoring en inventarisatie in het kader van de Nationale Bossen Inventarisatie (NBI): minimaal 0,5 ha, bomen ≥ 5 m, kroonbedekking $\geq 10\%$. Naast bos betrekken we in dit onderzoek ook houtige landschapselementen zoals houtwallen,

² Een griend is een vochtige akker waar wilgen worden geteeld

³ Een meldingsplicht wil zeggen dat de voorgenomen kap moet worden gemeld bij de provincie

heggen, struiken en losse bomen. Landschapselementen dragen bij aan ecologische verbinding, biodiversiteit en landschappelijke kwaliteit, zoals beoogd in de Nationale Bossenstrategie. Door expliciet ook houtige landschapselementen mee te nemen, sluiten we met dit onderzoek aan bij de doelstellingen van de Nationale Bossenstrategie, waarin bos- en groenstructuren als geïntegreerd onderdeel van het landschap worden gezien ter versterking van biodiversiteit en ecologische verbindingen.

Het onderzoek richt zich primair op de periode 2020–2025, aansluitend bij de vaststelling van de Nationale Bossenstrategie in 2020. Voor aspecten waarbij trends over een langere periode van belang zijn, zoals uitbreiding of afname van bosareaal, kijken we langer terug. Zo kunnen we zowel de beleidsperiode van de Bossenstrategie volgen als de ontwikkeling van het bosareaal in een breder perspectief plaatsen.

De rol van de provincie bij bosuitbreiding, bosbescherming en bosrevitalisatie staat centraal. Bij de bescherming van bos gaat het onder meer om de afhandeling van meldingen, het opleggen en handhaven van de herplantplicht en handhaving bij illegale kap. Bij de bosuitbreiding zijn naast de provincie ook partners betrokken zoals gemeenten en terreinbeherende organisaties. Terreinbeherende organisaties hebben daarnaast ook een rol bij de revitalisatie van bos. Regulier bosbeheer valt buiten de focus van dit onderzoek.

2 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk geven we de opzet van ons onderzoek weer. We starten met de doel- en vraagstelling voor dit onderzoek. Daarna gaan we in op het normenkader en de onderzoeksmethodiek. Ook lichten we de planning van het onderzoek toe.

2.1 Doel- en vraagstelling

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 volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

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?

Om zicht te krijgen op de omvang van het bosareaal is het noodzakelijk om naast uitbreiding ook de bescherming van bos en bomen in het onderzoek te betrekken.

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 plaats vinden?
2. Welke inhoudelijke en financiële kaders hanteren de provincies Gelderland en Overijssel op het gebied van bosuitbreiding, -bescherming en -revitalisering⁴?

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?

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?

2.2 Normenkader

Voor het opstellen van onze bevindingen hanteren we een normenkader. Het voorlopige normenkader voor dit onderzoek staat in tabel 1. Het normenkader is opgesteld op basis van een globale verkenning en wordt (mogelijk) gedurende het onderzoek aangescherpt en gespecificeerd.

⁴ Revitalisering is het proces om de kwaliteit van bossen te verbeteren

Tabel 1: Voorlopig 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. De revitalisering is in lijn met het doel uit de natuurherstelverordening specifiek voor bossen.	Uitvoeringsprogramma Bos en Bomen / Bossenstrategie Overijssel Natuurherstelverordening
Informatievoorziening	PS zijn conform daarover gemaakte afspraken geïnformeerd over de resultaten op het gebied van bosuitbreiding, bosbescherming en revitalisering van bossen.	

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

2.3 Onderzoeksmethodiek

Methoden

Om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen in de omvang van het bosareaal maken we gebruik van kwantitatieve gegevens. Hiervoor benutten we data die zijn verzameld ten behoeve van landelijke bosinventarisaties. Voor de ontwikkeling van landschapselementen maken we gebruik van gegevens uit de landschapselementenregistratie. Met deze kwantitatieve data verwachten we zowel de omvang van het bosareaal in kaart te brengen als een beeld te krijgen van de boskwaliteit, bijvoorbeeld via indicatoren uit het natuurherstelplan zoals opgaand en liggend dood hout. Als kwantitatieve gegevens niet de volledige periode 2020–2025 afdekken, zullen we aanvullend op de beschikbare 'harde' data materiaal benutten om in ieder geval een indicatie te kunnen geven.

Om nader in te zoomen op de ontwikkeling van de omvang van het bosareaal en inzicht te krijgen in de mate waarin sprake was van vergunningplicht en herplantplicht, richten we ons op het bosareaal dat tussen 2020 en 2025 gekapt is in het gebied, waarbij de focus ligt op het bevoegd gezag van de provincie. Voor bosareaal dat gekapt werd in 2020 en 2021 gaan we na hoe er invulling is gegeven aan de herplantplicht. De beperking tot deze jaren hangt samen met de termijn die wordt gegeven om de herplantplicht in te vullen. Afhankelijk van het aantal gekapte percelen bosareaal zal worden bepaald of een steekproef nodig is. Indien een steekproef wordt uitgevoerd, zorgen we voor een spreiding over de verschillende regio's binnen de provincie en nemen we zowel bos als landschapselementen mee.

Daarnaast maken we gebruik van documentenanalyse en interviews. Bij de documentenanalyse ligt de focus op provinciale documenten, zoals beleidsnota's, vergunningendossiers en rapportages waaronder de voortgangsrapportage natuur. Voor de interviews worden in ieder geval ambtelijk betrokkenen benaderd. Ook zullen terreinbeherende organisaties worden geïnterviewd, evenals gemeenten en individuele grondeigenaren, omdat zij belangrijke inzichten hebben in verklaringen bij de uitvoering van de uitbreiding van het bosareaal, het beheer van bos- en landschapselementen en de herplantplicht. De definitieve lijst van te interviewen personen zal verder worden vastgesteld tijdens de uitvoering van het onderzoek.

Experts

Voor het verkrijgen van betrouwbare en verwerkbare kwantitatieve data over de omvang en vitaliteit van het bosareaal van beide provincies, bijvoorbeeld GIS-data (waaronder satellietgegevens), wordt mogelijk externe expertise ingehuurd.

Betrokkenheid Staten

Voor dit onderzoek zijn startbijeenkomsten gehouden met PS op 7 (Overijssel) en 21 januari (Gelderland). De aandachtspunten uit deze startbijeenkomsten zijn – voor zover passend – verwerkt in dit onderzoeksplan.

2.4 Planning

Rekenkameronderzoek kent een vast aantal stappen, die nader beschreven zijn in ons [onderzoeksprotocol](#). De globale planning voor dit onderzoek is opgenomen in tabel 3.

Tabel 2: Planning

Fase	Periode
Vorbereiding	December 2025 - januari 2026
Uitvoering	Januari - april 2026
Rapportage	Mei - juli 2026
Publicatie	September 2026

Voor het realiseren van deze planning zijn wij afhankelijk van een tijdige aanlevering van

materiaal en medewerking door de provincies en eventuele derden.

2.5 Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons worden gecommuniceerd.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die wij naar aanleiding van onze bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamer bevoegd alle documenten van het provinciebestuur op te vragen en mee te nemen in het onderzoek. Het provinciebestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de Rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht.⁵

⁵ Artikel 184 Provinciewet.

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

- Nationale bossenstrategie
- Omgevingsvisie en -verordening provincie Gelderland
- Omgevingsvisie en -verordening provincie Overijssel
- Vitaal en divers bos. Uitvoeringsprogramma Bomen en bos – provincie Gelderland, december 2020
- Bossenstrategie Overijssel, juni 2022