

Bomen en Bos

Nota van bevindingen provincie Overijssel

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. 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 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

Nota van bevindingen provincie Overijssel

Deventer, juni 2026

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek.....	6
1.1	Aanleiding.....	6
1.2	Achtergrond	6
1.3	Wat heeft de rekenkamer onderzocht?.....	7
1.4	Leeswijzer.....	8
2	Beleidskaders en doelen.....	9
2.1	Europese en landelijke kaders	10
2.1.1	Europese kaders en provinciale rol	10
2.1.2	Landelijke kaders en provinciale rol	11
2.1.3	Nationale Bossenstrategie.....	14
2.1.4	Aanvalsplan landschap	19
2.2	Provinciale kaders en doelen	20
2.2.1	Omgevingsvisie	20
2.2.2	Omgevingsverordening	22
2.2.3	Natuurbeheerplan	24
2.2.4	Bossenstrategie Overijssel.....	25
3	Bosuitbreiding	27
3.1	Voorgenomen inzet richting 2030	28
3.1.1	Voorgenomen inzet op nieuw bos.....	29
3.1.2	Voorgenomen inzet op compensatie kap N2000	32
3.1.3	Voorgenomen inzet op houtige elementen buiten bos	33
3.2	Inzet en realisatie in 2020-2025.....	34
3.2.1	Inzet en realisatie nieuw bos	34
3.2.2	Inzet en realisatie compensatie kap N2000.....	36
3.2.3	Inzet en realisatie houtige elementen buiten bos.....	37
3.3	Wat weten PS.....	38
4	Bescherming bomen en bos.....	41
4.1	Werkwijze toezicht en handhaving	42
4.2	Bescherming van houtopstanden in de praktijk	44
4.3	Wat weten PS.....	48
5	Vitaliteit	50
5.1	Voorgenomen inzet richting 2030	51

5.2	Inzet en realisatie in 2020-2025.....	52
5.2.1	Meer Natuurbos	52
5.2.2	Rapport ‘Vitaliteit bossen in Overijssel’	52
5.3	Investeringsvoorstel Bosrevitalisatie	55
5.4	Wat weten PS.....	56

6 Omvang houtopstanden58

6.1	Nederlandse Bosinventarisatie (NBI)	58
-----	---	----

1 Over dit onderzoek

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding voor het onderzoek naar bomen en bos in de provincie Overijssel toegelicht, en wordt een achtergrond van het beleidsveld op dit onderwerp geschetst. Vervolgens gaan we in op de afbakening van het onderzoek en presenteren we een leeswijzer van het rapport.

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 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 opgaven is inzicht in de stand van zaken van bossen en bomen -zowel qua omvang als qua kwaliteit- relevant voor Provinciale Staten (PS).

1.2 Achtergrond

In 2020 hebben het Rijk en de provincies de Bossenstrategie gepresenteerd. De Bossenstrategie 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 ook 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 over 'bomen buiten 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. Voor het verbeteren van de kwaliteit van bossen wordt toegewerkt naar een completer (alle leeftijdsstadia) en diverser (meer boomsoorten) bos en is aandacht voor hydrologie.

De strategie heeft geen directe juridische werking, maar vormt een beleidskader waar provincies hun eigen bossenstrategieën op baseren. Provincies spelen vervolgens een centrale rol in de uitvoering, onder meer door gebiedsgerichte plannen, subsidieregelingen en monitoring. De provincie Overijssel heeft de nationale bossenstrategie van een provinciale vertaling voorzien die door GS in juni 2022 is vastgesteld.

1.3 Wat heeft de rekenkamer onderzocht?

In het onderzoek kijken we naar de ontwikkeling van het bosareaal in beide provincies, met focus op uitbreiding, bescherming en de vitaliteit van bos. Deze focus is gekozen omdat de landelijke en provinciale bossenstrategieën zich richten op bosuitbreiding (kwantiteit) en revitalisering (kwaliteit). Daarbij is het voor een trendanalyse van het areaal bomen en bos in de provincie nodig om te kijken hoeveel houtopstanden¹ er verdwijnen. Hierom is de bescherming van houtopstanden door de provincie ook meegenomen in dit onderzoek. Ook betrekken we de omvang van bomen buiten bos; landschapselementen in het onderzoek. Het onderzoek betreft een tussentijds doeltreffendheidsonderzoek, omdat in beeld wordt gebracht wat de stand van zaken is ten opzichte van de doelstellingen voor 2030. Het doel van het onderzoek is om Provinciale Staten van Overijssel te 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. De centrale vraag van het onderzoek is: *in hoeverre ontwikkelen omvang van bos en landschapselementen en de vitaliteit van bos in Overijssel zich in de richting zoals opgenomen in de Bossenstrategie?*

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 Nederlandse Bossen Inventarisatie (NBI): minimaal 0,5 ha, bomen die tenminste 5 m kunnen worden, kroonbedekking $\geq 10\%$. Naast bos betrekken we in dit onderzoek ook houtige landschapselementen zoals houtwallen, heggen, struiken en losse bomen. Landschapselementen dragen bij aan ecologische verbinding, biodiversiteit en landschappelijke kwaliteit. Door expliciet ook houtige landschapselementen mee te nemen, sluiten we met dit onderzoek aan bij de doelstellingen van de Bossenstrategie. Daarin worden bos- en groenstructuren namelijk als geïntegreerd onderdeel van het landschap gezien, ter versterking van biodiversiteit en ecologische verbindingen.

¹ Zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend; de juridische term voor bos, houtwallen, singels en bomenrijen.

Het onderzoek richt zich primair op de periode 2020–2025, aansluitend bij de vaststelling van de 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 bosuitbreiding zijn naast de provincie ook terreinbeherende organisaties betrokken. Terreinbeherende organisaties hebben daarnaast ook een rol bij de revitalisatie van bos. Regulier bosbeheer valt buiten de focus van dit onderzoek, we richten ons op de extra inspanning qua beheer op het gebied van revitalisatie in het kader van de bossenstrategie. Deze inspanning staat los van het regulier beheer dat door terreinbeherende organisaties wordt uitgevoerd.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is inclusief deze inleiding opgebouwd uit zes hoofdstukken. In het tweede hoofdstuk worden relevante beleidskaders en doelen voor de provinciale inzet op bomen en bos besproken. Hierbij is eerst aandacht voor Europese en landelijke kaders, daarna voor provinciale kaders en doelen. Daarna volgen drie thematische hoofdstukken. Hoofdstuk drie is gericht op de provinciale inzet op en realisatie van bosuitbreiding in het kader van de bossenstrategie. Hoofdstuk vier gaat over de bescherming van houtopstanden door de provincie. Hoofdstuk vijf gaat over de vitaliteit van de Overijsselse bossen en de realisatie van revitalisatie in het kader van provinciale bossenstrategie. In elk van deze drie hoofdstukken wordt ook behandeld op welke manier PS zijn geïnformeerd over provinciale inzet en realisatie.

In de bijlagen vindt u de opzet van dit onderzoek (bijlage 1), een woordenlijst met uitleg bij relevante begrippen en afkortingen uit dit rapport (bijlage 2) en de bronnenlijst (bijlage 3).

2 Beleidskaders en doelen

In dit hoofdstuk bespreken we de relevante beleidskaders en doelen voor de provinciale inzet op en verantwoordelijkheid voor bomen en bos. Eerst worden Europese en landelijke kaders met gevolgen voor de provincie besproken. Daarna gaan we in op provinciale kaders en doelen die de provincie op het gebied van bomen en bos heeft gesteld.

Norm

- De provinciale inzet op bos en bomen past binnen / is in lijn met landelijke en Europese kaders.

Bevindingen

- De provinciale inzet op bomen en bos krijgt vorm binnen tal van Europese en nationale kaders. Provincies hebben binnen deze kaders een wettelijke verplichting tot de bescherming van bomen en bos. Deze verantwoordelijkheid is uitgewerkt in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en wordt aangevuld in de Omgevingsverordening van de provincie Overijssel.
- De nationale bossenstrategie ambieert de uitbreiding van het Nederlandse bosareaal met 10%, het aanvalsplan landschap een toename van het aantal houtige landschapselementen met 5%. Beide ambities zijn door de provincie Overijssel overgenomen in de provinciale bossenstrategie.
- De provincie heeft in haar Omgevingsverordening en haar Natuurbeheerplan uitgewerkt waar, en op welk gebiedstype, nieuw bos mogelijk en wenselijk is. Op deze manier heeft de provincie een kader voor bosuitbreiding geboden.
- In de nationale bossenstrategie zijn ook ambities opgenomen die zich richten op de vitaliteit van bomen en bos. De provincie Overijssel heeft deze ambities een plek gegeven in de provinciale bossenstrategie door twee concrete doelen te stellen: de uitbreiding van het provinciaal areaal natuurbos met 10%, en het voorzien in een kwaliteitsimpuls voor de vitaliteit van bestaand bos.

2.1 Europese en landelijke kaders

De provinciale verantwoordelijkheid voor bosbescherming en bosuitbreiding wordt gevormd door een combinatie van Europese richtlijnen, nationale wetgeving en provinciale beleidskaders. In dit hoofdstuk geven we een schets van de Europese en landelijke kaders waarbinnen de provinciale inzet op bos en bomen plaats vindt. In paragraaf 2.2 gaan we in op de provinciale kaders waarbinnen de inzet op bossen en bomen plaats vindt.

In deze paragraaf staan de Europese en landelijke kaders centraal die van invloed zijn op de rol van de provincie bij bos en bomen. De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn legt de basis voor bescherming van bos in Natura 2000-gebieden. 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 Natuurnetwerk Nederland (NNN) en de Nationale Bossenstrategie richting aan provinciaal beleid voor bosuitbreiding en kwaliteitsverbetering. Provincies hebben daarmee een wettelijke uitvoeringsrol met een beleidsmatige programmeringsrol.

2.1.1 Europese kaders en provinciale rol

Natura 2000 en de Vogel- en Habitatrichtlijn

De Europese Vogelrichtlijn (1979) en Habitatrichtlijn (1992) vormen de basis voor het Natura 2000-netwerk. Lidstaten zijn verplicht om aangewezen natuurgebieden te beschermen en instandhoudingsdoelen te realiseren. Ingrepen kunnen alleen plaatsvinden wanneer deze geen significant negatief effect hebben op de aanwezige habitats of soorten. Provincies verlenen vergunningen voor activiteiten die mogelijk effect hebben op Natura 2000-waarden en moeten daarbij toetsen aan de Europese instandhoudingsdoelen. Voor bosbeheer en boskap binnen deze gebieden betekent dit dat provincies een toetsings- en beoordelingsverantwoordelijkheid hebben.

EU Biodiversiteitsstrategie en Bossenstrategie

De EU Biodiversiteitsstrategie 2030 en de aansluitende Europese Bossenstrategie bevatten geen rechtstreeks bindende verplichtingen voor provincies, maar schetsen wel beleidsdoelen voor herstel van biodiversiteit, uitbreiding van bosareaal en verbetering van boskwaliteit. In nationale beleidsdocumenten zijn deze Europese doelstellingen verwerkt, waarna uitvoering op regionaal niveau in belangrijke mate bij provincies terechtkomt.

Natuurherstelverordening

De Europese Natuurherstelverordening is op 17 juni 2024 formeel aangenomen door de Raad van de Europese Unie. De Natuurherstelverordening breidt de bestaande juridische basis voor bosbescherming en -uitbreiding uit met ambitieuze, bindende doelen op EU-niveau. Voor Nederland betekent dit dat bosbeleid zowel op gebied van uitbreiding van bosareaal als op beheer en kwaliteitsverbetering moet worden versterkt

en aangepast. De deadline voor het nationale herstelplan is 1 september 2026. 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.

Voor de provinciale bestuurslaag heeft de verordening concrete gevolgen:

- Provincies krijgen de taak om de nationale herstelplannen te vertalen naar regionale en lokale herstelmaatregelen. Dat betekent dat in provinciale bos- en natuurplannen rekening moet worden gehouden met de herstelverplichtingen ten aanzien van bosecosystemen.
- Provinciale bevoegdheden op het terrein van vergunningverlening, beheer, bosaanplant en onderhoud worden relevant voor naleving van de verordening. Bijvoorbeeld: bij bosaanleg of bosuitbreiding zal de provincie moeten toetsen op herstel- en biodiversiteitsdoelen, niet slechts op kap- of milieuvoorwaarden.
- Waar het gaat over bestaand bos, zal de provincie mede verantwoordelijk zijn voor beheermaatregelen die de biodiversiteit versterken (bijvoorbeeld het behouden of creëren van dood hout, het bevorderen van bos-structuur-diversiteit, en het monitoren van bosvogels en andere indicatorsoorten) om te voldoen aan de bos-ecosysteemverplichtingen.
- Indien bosgebied wordt aangewezen binnen het nationale herstelplan zal provinciale sturing nodig zijn om realisatie en monitoring te organiseren, en om de plannen voor het bosareaal, de kwaliteit en de ecologische staat tot uitvoering te brengen.

2.1.2 Landelijke kaders en provinciale rol

De oorsprong van de regelgeving voor de bescherming van bomen en bos -eerst in de Boswet en inmiddels in de Omgevingswet- ligt in het tegengaan van ontbossing en het waarborgen van het Nederlandse bosareaal, vooral met het oog op houtproductie en continuïteit van het 'natuurschoon'. In 1961 werd de Boswet 1922 vervangen met als doel voorkomen dat het Nederlandse bosareaal verder zou afnemen in oppervlakte. Dat was het moment dat de meldings- en herplantplicht in werking trad. Later in deze paragraaf gaan we daar nader op in. Per 1 januari 2017 werden meerdere wetten waaronder de Boswet samengevoegd tot de Wet natuurbescherming (Wnb). Inhoudelijk veranderde de overgang naar de Wnb niet zoveel aan de houtopstandenregelgeving, wel vond decentralisatie van bevoegdheden plaats van Rijk naar provincies.

Wet natuurbescherming (tot 2024)

Tot en met 31 december 2023 vormde de Wet natuurbescherming (Wnb) het centrale nationale kader voor de bescherming van natuurgebieden, soorten en bossen. De Wnb legde de uitvoeringsbevoegdheden expliciet bij provincies. Hierdoor hadden provincies een directe verantwoordelijkheid voor de bescherming van het provinciale bosareaal, met name door het bewaken van herplant na kap en door vergunningverlening in beschermde natuurgebieden.

Omgevingswet

Sinds 1 januari 2024 is de Omgevingswet van kracht. De Omgevingswet verandert de onderliggende structuur, maar niet de kern van de provinciale verantwoordelijkheid voor bosbescherming. Taken en bevoegdheden rondom bosbescherming zijn grotendeels overgegaan naar het landelijke Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Voor provincies zijn de volgende onderdelen bepalend:

1. De bepalingen over Natura 2000-gebieden zijn vrijwel ongewijzigd overgenomen. Provincies blijven bevoegd gezag voor vergunningverlening en blijven verantwoordelijk voor de beoordeling van effecten op instandhoudingsdoelen.
2. De regeling rond kap en herplantplicht is opgenomen in het Bal. Het systeem van meldplicht bij kap en verplichting tot herplant blijft bestaan. De uitvoering, registratie en handhaving liggen bij de provincies.
3. Provincies kunnen in hun omgevingsverordening aanvullende regels opnemen, voor zover deze passen binnen het kader van het Rijk.

Kortom, de provincie blijft de uitvoerende overheid voor de wettelijke bescherming van bos buiten de bebouwde kom² en voor natuurvergunningen. De bescherming van bomen en bos is daarmee nog steeds primair ingegeven door het waarborgen van het Nederlandse bosareaal. Er zijn echter twee oogmerken (doelen) toegevoegd aan het Bal, te weten natuurbescherming en het beschermen van landschappelijke waarden.

Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

De basisregels voor houtopstanden zijn neergelegd in het *Besluit activiteiten leefomgeving* (Bal). De provincie vult deze rijksregels aan via de Omgevingsverordening.

Definitie houtopstand

De term 'houtopstand' is gedefinieerd in de bijlage bij de Omgevingswet: een zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend. Deze definitie omvat daarmee meer dan alleen bos in de traditionele zin; ook houtwallen, singels, bosjes en bomenrijen vallen eronder. De rijksregels uit het Bal zijn van toepassing op houtopstanden die een oppervlakte beslaan van minimaal 10 are (1.000 m²) of bestaan uit een rijbeplanting van meer dan 20 bomen, en die gelegen zijn buiten de bebouwingscontour houtkap die gemeenten in hun omgevingsplan moeten aanwijzen (artikel 11.111, tweede lid, Bal). Binnen die contour is de gemeente verantwoordelijk voor de regulering van houtkap via het omgevingsplan.

Meldingsplicht en kapverbod

Het Bal kent voor houtopstanden geen vergunningplicht, maar wel een *meldingsplicht*: wie een houtopstand wil vellen, moet dit vooraf melden bij Gedeputeerde Staten (GS). Na ontvangst van de melding beoordelen GS of de velling aanvaardbaar is. Wordt niet gereageerd, dan mag de velling doorgaan. GS kunnen een kapverbod opleggen als de velling uit oogpunt van natuur of landschap onacceptabel is.

² Het gaat hier om de bebouwde kom bos, sinds de invoering van de Omgevingswet wordt de term bebouwingscontour houtkap gehanteerd.

Herplantplicht en uitzonderingen daarop

Bij het vellen van een houtopstand geldt op grond van het Bal een herplantplicht: de eigenaar is verplicht om op dezelfde grond binnen drie jaar na velling op bosbouwkundig verantwoorde wijze te herplanten (artikel 11.129 Bal).

Het Bal bevat een aantal situaties waarin de meldings- en herplantplicht niet van toepassing is. Het betreft onder meer het periodiek vellen van griend of hakhout, vellingen ten behoeve van Natura 2000-instandhoudingsmaatregelen, het aanleggen en onderhouden van brandgangen op natuurterreinen, vellingen conform een wettelijk erkende gedragscode, en tijdelijke houtopstanden waarvoor destijds bij de aanleg een kennisgeving is gedaan met het oog op velling binnen 40 jaar (artikel 11.131 Bal).

Maatwerkvoorschriften

Het bevoegd gezag kan gebruik maken van maatwerkvoorschriften om af te wijken van de regels:

- het verbieden van de kap na een melding. Dit kan alleen ter bescherming van bijzondere natuurwaarden of landschappelijke waarden en voor ten hoogste vijf jaar.
- Toestaan dat herbeplanting op andere grond plaatsvindt dan waar is gekapt (compensatie).
- Een ontheffing van de meldplicht en een ontheffing van de herplantplicht.

Gemeentelijke regels

Binnen de bebouwingscontour houtkap gelden gemeentelijke regels en kan kap door de gemeente omgevingsvergunningplichtig zijn gemaakt. Gemeenten kunnen daarnaast aanvullend regels stellen voor houtopstanden buiten de bebouwingscontour:

- voor bomen die geen onderdeel vormen van een houtopstand conform de definitie, zoals opstanden kleiner dan 10 are of minder dan 20 bomen in een rij of opstanden in tuinen en erven.
- met een ander oogmerk dan genoemd in artikel 11.112 Bal te weten de natuurbescherming, de instandhouding van het bosareaal in Nederland en het beschermen van landschappelijke waarden.

Programma Natuur

Sinds 2013 (Natuurpact) is het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. In 2022 ging het Programma Natuur van start met als doel om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen, een duurzaam herstel van natuurkwaliteit te bereiken en te voldoen aan Europese verlichtingen zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn en stikstofdoelen. In het programma Natuur komen bomen en bos als volgt aan de orde:

- Bos als Natura 2000-habitatype. Voor bosrijke habitattypen zoals oude eikenbossen, beuken- en eikenbossen op zandgronden, alluviale bossen en venen en moerasbossen zijn landelijke natuurdoelen vastgesteld. Provincies moeten dit uitwerken in hun N2000-gebiedsprogramma's.
- Bosherstel als onderdeel van natuurherstel; maatregelen. Bosherstel is nodig voor meerdere soorten en habitattypen, met nadruk op kwetsbare bossen op droge

zandgronden, elzenbroekbossen (waterafhankelijk), beekbegeleidende bossen en hoogveenbossen. Hierbij gaat het om het herstellen van de kwaliteit.

De financiële en uitvoeringsverplichtingen voor boscompensatie van N2000-kap zijn voor de provincie Overijssel verankerd via de *Regeling specifieke uitkering Programma Natuur*, vastgesteld door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in april 2021. Deze rijksregeling voorziet in de verstrekking van specifieke uitkeringen aan provincies, primair bestemd voor versneld herstel van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. De regeling bevat daarnaast een afzonderlijke categorie voor boscompensatie: de aanplant van nieuw bos ter compensatie van bosgebied dat vanaf 1 januari 2017 is gekapt, of vóór 2030 nog gekapt zal worden, ten behoeve van het behalen van de instandhoudingsdoelen in Natura 2000-gebieden.³

Natuur Netwerk Nederland (NNN)

Het NNN is een nationaal beleidsinstrument, maar wordt via provinciale omgevingsverordeningen juridisch geborgd. Provincies zijn verantwoordelijk voor begrenzing, realisatie en bescherming van het NNN. Voor bosuitbreiding is het NNN relevant omdat bosaanleg en bosbehoud vaak onderdeel zijn van de provinciale opgaven binnen dit netwerk. Binnen het NNN geldt een beschermingsregime waarbij significante aantasting van natuurgebieden moet worden voorkomen. Provincies moeten dit regime handhaven.

2.1.3 Nationale Bossenstrategie

De landelijke Bossenstrategie 2020 'Bos voor de toekomst'⁴ is een gezamenlijk beleidsdocument van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de 12 provincies in Nederland. Het vormt een uitwerking van de in het Klimaatakkoord afgesproken ambitie om het bosbeleid in Nederland te versterken en de rol van bos in klimaat, natuur en samenleving te vergroten. De ambitie die in de Bossenstrategie is opgenomen is: *'we streven naar een gezond, toekomstbestendig en maatschappelijke gewaardeerd bos. Het is van belang de verschillende functies van bos door te geven aan toekomstige generaties. Dat vraagt een beleid dat het mogelijk maakt om ook in de toekomst keuzes te maken. Bos vraagt een langjarige koers. Onze Bossenstrategie richt zich op de uitvoering in het komende decennium, maar heeft een horizon tot de volgende eeuw.'*

Voor de Bossenstrategie is het Europese kader leidend, zoals de Europese Biodiversiteitsstrategie. Met de Bossenstrategie wordt vooruit gelopen op de (destijds al aangekondigde) Europese Bossenstrategie die in juli 2021 werd gepubliceerd en in juni 2024 is aangenomen.

De bossenstrategie bevat ambities en doelen die Nederland tot 2030 wil realiseren om bossen gezond, toekomstbestendig en maatschappelijk gewaardeerd te maken.

³ *Regeling specifieke uitkering Programma Natuur (Stcrt. 2021, 21454; BWBR0045066)*

⁴ *Nationale bossenstrategie 2020 - bos voor de toekomst*

Inzet is om in samenwerking met provincies en maatschappelijke partners te werken aan meer en beter bos, dat meerdere maatschappelijke functies vervult zoals natuurherstel, klimaatmitigatie, recreatie en houtproductie en dat het bos goed doorgegeven wordt aan toekomstige generaties. Er zijn vier kernpunten opgenomen in de bossenstrategie:

1. **Meer bos:** Nederland streeft naar een significante uitbreiding van het bosareaal. Het gezamenlijke doel van Rijk en provincies is 10% meer bos in 2030, dat is ongeveer 37.000 hectare extra bos tegen 2030. Een deel hiervan (circa 15.000 ha) is gepland binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN), de rest daarbuiten. Ook is afgesproken dat ontbossing in Natura2000-gebieden zal worden gecompenseerd met terugwerkende kracht tot 2017.
2. **Vitaal bos:** de verbetering van de kwaliteit van bestaande bossen staat centraal: bossen moeten robuuster worden tegen klimaatverandering, ziektes, droogte en andere stressfactoren. De beheermaatregelen die nodig zijn dragen bij aan het versterken van de biodiversiteit en vergroten de natuurlijke veerkracht van bosvegetatie.
3. **Bomen buiten bosgebieden:** in de bossenstrategie is opgenomen dat bomen en houtige elementen ook buiten bossen nodig zijn, daarbij gaat het om landschapselementen zoals houtwallen, laanbomen en bomen in steden, maar ook om agroforestry-systemen. Dit draagt bij aan landschappelijke kwaliteit, biodiversiteit en het vasthouden van CO₂ buiten de bosgebieden.
4. **Het gebruik van Nederlandse bossen:** duurzaam bosgebruik waaronder verantwoord hutoogsbeheer en het gebruik van houtproducten met hoge toegevoegde waarde wordt gestimuleerd in de bossenstrategie. Ook het vergroten van de recreatieve en maatschappelijke belevingswaarde en transparantie over doelen en beheerbeslissingen maakt onderdeel uit van de strategie.

Per kernpunt beschrijven we de insteek van de landelijke bossenstrategie, met extra aandacht voor de rol van de provincies daarbij.

Meer bos

Het doel is dat het bosareaal in 2030 met 10% is toegenomen naar 407.000 hectare, dit is nodig voor de biodiversiteit en het vastleggen van koolstof, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord. Daarvoor worden drie sporen ingezet:

1. **Compensatie ontbossing door natuuromvorming;** het gaat om 3.400 ha die al gekapt is of nog wordt tot 2030 in het kader van Natura2000. Met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2017 wordt de kap gecompenseerd met bosaanleg. Hiervoor zijn middelen beschikbaar in het Programma Natuur en vanuit het Klimaatakkoord.
2. **Bosuitbreiding binnen het Natuurnetwerk Nederland:** zoeken naar ecologisch optimalisatie; alleen locaties met een lage ecologische verwachting komen in aanmerking omgevormd tot worden tot bos, zodat per saldo de biodiversiteit toeneemt. Ook landschappelijke kwaliteit is een overweging. Ingeschat wordt dat circa 15.000 ha bosuitbreiding binnen het NNN mogelijk is. De verwachting is dat dit gefinancierd kan worden uit de beschikbare middelen voor het Natuurpact, doordat beheerkosten bos en de daaraan gekoppelde subsidies lager zijn dan die van grasland. Daarvoor maken provincies met terreinbeherende organisaties een plan om dit per provincie in te vullen. Als blijkt uit de uitwerkingen dat het niet

budgetneutraal te realiseren is, zullen aanvullende financiële afspraken worden gemaakt of de ambities bijgesteld.

3. Bosuitbreiding buiten het Natuurnetwerk Nederland: verleiden van initiatiefnemers; 19.000 ha waarbij insteek is dat combinaties van functies voor gaan op eenvoudige functies. In de bossenstrategie staat dat dit deel verder uitgewerkt wordt in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)⁵. Bosuitbreiding rond steden en dorpen als uitloopgebied is van belang, ook om de recreatiedruk op natuurbossen te verminderen. De overgangszones rond natuurgebieden bieden kansen om met bosuitbreiding de biodiversiteit te herstellen. Initiatiefnemers sturen het proces aan en bepalen de ruimtelijke locatie, voor hen is het aantrekkelijker als er concreet zicht is op financiering. Voor de bosuitbreiding worden verschillende sporen voorzien, daarnaast zal private financiering noodzakelijk zijn. Om de private financiering en de gebiedsontwikkeling te stimuleren worden twee instrumenten ingezet:
 - a. Landelijke ondersteuning om aanbieders van grond en middelen bij elkaar te brengen in aansluiting op gebiedsprocessen.
 - b. Inzet gronden Rijk en provincies; bosontwikkeling als onderdeel van breder strategisch grondbeleid van overheden.

Vitaal bos

Het doel is vitaal bos met zijn functies door te geven aan toekomstige generaties. Het bosbeheer zal zich daarvoor de komende decennia moeten richten op biodiversiteit, klimaatadaptatie en klimaatmitigatie. Het areaal natuurbos (bos waarin beheer primair gericht is op biodiversiteit) moet toenemen. En de kwaliteit van bosbodems moet verbeteren. In de bossenstrategie is aangegeven dat het investeren in vitaal bos hard nodig is, doordat de bossen met grote problemen te maken hebben, die door klimaatverandering toenemen. De bedreigingen voor de bossen op een rijtje:

- Gevolgen van klimaatverandering;
- Ernstige verdroging op zandgronden;
- Bodemverzuring in bossen op zandgronden;
- Verzilting in laag Nederland;
- Jonge bossen op rijke grond- relatief jong met weinig menging in loofboomsoorten waardoor forse opgave voor bosbeheer i.v.m. o.a. essentaksterfte;
- Eenzijdige boomsamenstelling en leeftijdsopbouw.

In de bossenstrategie staat dat deze problemen vaak samenhangen en elkaar versterken. De aanpak voor vitaal bos bestaat uit drie onderdelen.

1. Aanpak omgevingsfactoren; terugdringen stikstofneerslag in alle grotere boscomplexen, herstel watersysteem met prioriteit bij zandgronden, bosverjonging als doel van faunabeheer (voorkomen van vraatschade), verbeteren van verbinding van bossen door bosuitbreiding met prioriteit voor verbindingen tussen zeldzame bostypen en oude boskernen.
2. Kwaliteitsimpuls voor het bos; voor vrijwel alle bossen is een kwaliteitsimpuls nodig, zowel binnen als buiten het NNN. Dit is nodig voor het behalen van natuurdoelen, maar ook voor het op peil houden van de houtproductie, voor

⁵ Het NPLG is in september 2024 door het kabinet Schoof geschrapt met als gevolg dat de beschikbare financiering eveneens grotendeels weg viel.

instandhouding van bossen voor recreatie, voor de functie van bossen voor drinkwaterwinning en voor de klimaatopgave. De maatregelen op hoofdlijnen:

- Inleidend beheer richting zelfregulerend natuurbos; versterken structuur en samenstelling en gerichte aanplant van boomsoorten met rijk strooisel en experimenten met steenmeel.
 - Garanderen voldoende geschikt plantmateriaal; opstellen van een plan 'Genenbronnen en plantmateriaal bomen'.
3. Maatregelen in regulier beheer; aanpassingen in het subsidiestelsel gericht op een hoger aandeel oude, aftakelende bomen en dood hout, stimuleren van kleinschalig bosbeheer, meer natuurbos, aandacht voor recreatiebossen buiten NNN en een kennisprogramma om ervaringen te kunnen delen en van elkaar te kunnen leren.

In de bossenstrategie staat dat voor de revitalisering van natuurbos, grotendeels gerelateerd aan N2000-gebieden, de komende 10 jaar circa € 200 mln. nodig is. Voor overige bossen is volgens een ruwe inschatting nog eens € 300 mln. nodig. Het programma Natuur heeft als eerste prioriteit het herstel van stikstofgevoelige natuurgebieden en realisatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijndoelen, en zal ook gericht zijn op revitalisering van bos met name natuurbossen grotendeels op zandgronden. Voor het deel revitalisering van bos maken Rijk en provincies in het programma natuur nadere afspraken over de financiering. Voor de kwaliteitsimpuls voor overige bossen wordt gezocht naar financiering vanuit andere bronnen zoals bijvoorbeeld koolstofcertificaten.

Bomen buiten het bos

De ambitie is om een toename van het aantal houtige landschapselementen te realiseren in het landelijk gebied en ook in steden en dorpen te komen tot meer bomen. Daarvoor zijn de volgende onderwerpen nader uitgewerkt in de bossenstrategie:

1. Meer landschapselementen: in 2021 werken de partners⁶ van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel een aanvalsplan met uitvoeringsprogramma uit om te komen tot 10% groenblauwe dooradering in 2050, waarvan 5% houtige elementen. Voor de houtige elementen betekent dit 50.000 hectare of ongeveer 150.000 kilometer houtwallen. Naast betekenis voor de biodiversiteit gaat het om klimaatdoelen, een lucht filterende werking, ecologisch evenwicht (plaagbestrijding in agrarische gebieden) en indirecte maatschappelijke baten op het terrein van recreatie, gezondheidszorg, ecosysteemdiensten, vestigingsklimaat en waarde van onroerend goed. De volgende punten worden uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma:
 - Bescherming; de ambitie van 10% groenblauwe dooradering kan alleen worden gehaald als bescherming wordt geborgd in het omgevingsbeleid.
 - Financiering; de bijdragen van verschillende partners worden verkend. Daarbij zijn de volgende aandachtspunten:
 - Batenhouders (degenen die profiteren van landschappelijke kwaliteit) aanspreken op verantwoordelijkheid; de landschapselementen dragen bij aan veel doelen waardoor de baten breed zijn verspreid en moeilijk te kwantificeren. Veel partijen profiteren van landschappelijke kwaliteit, maar

⁶ Ruim 100 partijen hebben zich aangesloten, waaronder Boeren- en landbouworganisaties, Natuur- en milieuorganisaties, kennisinstellingen en wetenschappers, banken en financiële instellingen en bedrijven en overheden waaronder waterschappen.

- slechts enkele partijen die verantwoordelijkheid (kunnen) nemen. Daarom grotere batenhouders, bijvoorbeeld waterschappen en agrariërs, meer betrekken bij uitvoering van aanleg en beheer van landschapselementen.
- Prikkel om landschapselementen te stimuleren; het aanleggen en onderhouden van landschapselementen zou moeten worden beloond, daarom verkeerde prikkels in het systeem (zoals dat landschapselementen niet mee tellen bij berekening van toeslagen voor agrariërs) wegnemen.
 - Ontwikkeling van verdienmodellen; als landschapselementen een bredere economische functie krijgen zal ook financiering van beheer makkelijker van de grond komen en minder afhankelijk worden van subsidie. Hier ligt een belangrijke verbinding met nieuwe vormen van landbouw zoals agroforestry en met de productie van hout en houtige gewassen voor hoogwaardige toepassing in de bouw.
 - Gebiedsgerichte uitwerking; regionaal maatwerk is van belang om in aansluiting op specifieke gebiedsopgaven landschapselementen te realiseren die passen bij de locatie. De aanpak voor meer landschapselementen bestaat uit het opstellen van een uitvoeringsplan, het verzorgen van een regeling aanplant landschapselementen en het verankeren van behoud, beheer en aanleg van landschapselementen in het nieuwe GLB.
2. Stimulering agroforestry; agroforestry draagt bij aan klimaatrobuuste landbouw en verbinding landbouw en natuur. Ook draagt agroforestry bij aan bosuitbreiding en landschapselementen. Voorlopig wordt aangenomen dat circa 7.000 hectare van de ambitie voor bosuitbreiding kan worden ingevuld via agroforestry en andere bos-landbouwcombinaties. Met name de agroforestry rond het NNN zal ondersteund worden, omdat dit bijdraagt aan verbindingen en overgangen tussen bestaande N2000-gebieden en de invulling van extensiveringsmaatregelen. Naast inzet op kennisontwikkeling wordt ingezet op ontwikkeling van financiële prikkels voor agroforestry en op het ontwikkelen van ondersteunende (beleids)kaders en wegnemen van knelpunten.
 3. Meer bomen in en rond steden en dorpen. In het Klimaatakkoord is opgenomen dat gemeenten streven naar 1% meer bomen per jaar op Nederlands grondgebied, mits er voldoende financiële middelen zijn. Naast uitbreiding van bestaande bossen in gemeentelijke eigendom gaat het ook om kleinere bosschages in parken en om solitaire bomen. Ook is in het Klimaatakkoord opgenomen dat bij de aanleg van nieuwe woonwijken en bij renovatie aandacht moet zijn voor voldoende groen, waaronder nieuw bos. De maatschappelijke baten zijn evident, de uitvoering wordt belemmerd doordat er slechts beperkt bereidheid is kosten te dragen. Hiervoor zijn nieuwe financieringsarrangementen en het wegnemen van belemmeringen nodig. Ook het behoud van stedelijk groen is een aandachtspunt; stedelijk groen sneuvelt in de (politieke) afwegingen op wijk- en op gebiedsniveau. Gedacht wordt aan bijvoorbeeld een groennorm.
 4. Ondersteuning van boomfeestdag; het streven is dat geen kind in Nederland de basisschool verlaat zonder een boom te hebben geplant. Niet alleen levert dit jaarlijks 180.000 extra bomen op, maar ook een gedeelde collectieve ervaring die bijdraagt aan bewustwording en inzicht in het belang van bomen voor onze leefomgeving. De komende vier jaar is het streven op een toename van 5%, zodat in 2024 ruim 120.000 kinderen een boom planten tijdens de Boomfeestdag.

Het gebruik van Nederlandse bossen

Bij het gebruik van bossen gaat het met name om recreatie en beleving en om hout als grondstof voor een circulaire economie.

1. Voor recreatie is de ambitie dat mensen in de directe woonomgeving toegang hebben tot bossen en groen. Om bewoners van nieuwe woningen een prettige leefomgeving te bieden met mogelijkheden voor recreatie en om grotere druk op bestaande natuurgebieden te voorkomen, is het van belang dat de groene inrichting van de leefomgeving gelijk op loopt of nog liever vooruitloopt op de woningbouw. Een goede verdeling van de recreatiedruk over bestaande en nieuwe groengebieden is daarnaast nodig om de balans te vinden tussen gebieden waar ruimte kan worden geboden aan intensievere vormen van recreatie en rustige gebieden waar ruimte is voor natuur.
2. De maatregelen op het gebied van bosuitbreiding, revitalisering en toename van bomen buiten bos, dragen bij aan een grotere beschikbaarheid van hout op lange termijn. Door revitalisering van bestaande bossen kan bijgroei verdubbelen en kan er meer hout geoogst worden zonder afbreuk te doen aan de biodiversiteit.
3. Hoogwaardig gebruik van hout stimuleren, met name van loofhout. Het geoogste naaldhout (2/3^e van de oogst) wordt nu al redelijk hoogwaardig ingezet met name voor zaaghout en plaatmateriaal. Van het loofhout eindigt 80% als massief brandhout, een laagwaardige toepassing, zonder energie- en klimaatrendement. Met een verkenning om biobased bouwen te stimuleren wordt ingezet op hoogwaardige toepassing van loofhout, hiervoor wordt een stimuleringsregeling overwogen. Daarnaast wordt ingezet op het afremmen van loofhout als brandhout via het Schone Luchtakkoord. Het gebruik van houtige biomassa voor het opwekken van energie moet op korte termijn afgeschaald worden. Beschikbare duurzame houtige biomassa moet op termijn alleen nog worden toegepast in hoogwaardige toepassingen.
4. Economische functie van het bos; houtproductie is een relevante economische functie van bos, van belang voor een economisch langetermijnperspectief van bosbeheerders. Waar subsidies kunnen fluctueren is houtproductie een betrouwbare basis van inkomsten. Betaalmechanismen voor ecosysteemdiensten zoals het vastleggen van koolstof en het zuiveren van lucht en water, zijn nog in ontwikkeling. Wel is ervaring opgedaan met het inzetten van lokale en regionale geldstromen bijvoorbeeld via streekrekeningen voor landschapsontwikkeling of arrangementen voor recreatief gebruik zoals mountainbiken. Dit heeft nog niet geleid tot de grootschalige inkomsten die nodig zijn voor optimalisatie van beheer.

2.1.4 Aanvalsplan landschap

Het Aanvalsplan Landschap is een beleidsdocument dat in september 2022 is gepresenteerd aan de minister voor Natuur en Stikstof door een coalitie van natuur- en landschapsorganisaties, verenigd in het Deltaplan Biodiversiteitsherstel. Het Aanvalsplan stelt als doel om 10% van het landelijk gebied in te richten voor groene en blauwe landschapselementen, met als tussendoel dat in 2030 de helft van deze ambitie is gerealiseerd en het groenblauwe raamwerk uiterlijk in 2050 gereed is. Het Aanvalsplan

heeft geen directe juridische werking; het is een beleidsadvies dat aansluit bij en uitvoering geeft aan bredere Rijksdoelstellingen, waaronder die uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) dat in 2024 werd geschrapt.

Het Aanvalsplan heeft een koppeling met de Nationale Bossenstrategie op het gebied van "bomen buiten bos": een toename van houtige landschapselementen zoals houtwallen, struiken, heggen en losse bomen in het landelijk gebied, en meer bomen in steden en dorpen. De uitvoering van dit onderdeel van de Bossenstrategie geschiedt op basis van het Aanvalsplan; de ambitie van 10% groenblauwe dooradering omvat landelijk 223.700 hectare, waarvan de helft met houtige elementen moet worden gerealiseerd. Beide documenten versterken daarmee elkaars doelstellingen op het punt van houtige landschapselementen, zonder dat er sprake is van formele juridische doorwerking.

2.2 Provinciale kaders en doelen

De provincie Overijssel geeft invulling aan haar doelen en verantwoordelijkheden voor bomen en bos via een gelaagd stelsel van provinciale beleidskaders. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de Overijsselse Omgevingsvisie, die de strategische ambities voor natuur en landschap verwoordt, de Overijsselse Omgevingsverordening, waarin regels voor derden zijn geborgd en het Natuurbeheerplan Overijssel, dat de subsidiaire kaders voor beheer en ontwikkeling van natuur vastlegt. Ten slotte komt de Overijsselse Bossenstrategie aan bod, de provinciale vertaling van de Nationale Bossenstrategie.

2.2.1 Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie nemen provincies de strategische doelen voor natuur en landschap op. De Omgevingsvisie is zelfbindend en geeft richting aan het provinciaal beleid.

Oude Omgevingsvisie (actualisatie t/m 2023)

In de Overijsselse Omgevingsvisie staat aangegeven dat bomen en bos een belangrijke rol spelen bij CO₂-reductie, de luchtkwaliteit verbeteren én een bijdrage leveren aan klimaatbestendigheid van het landschap. Ook heeft bos een grote waarde op het gebied van biodiversiteit, de leefomgeving van burgers, en zijn bossen herkenbare elementen van het typische Overijsselse landschap (zoals het coulisselandschap).

Uitbreiding

De voornaamste ruimtelijke route voor nieuwe natuur, waaronder bos, loopt via het Natuurnetwerk Nederland. Paragraaf 10.3.1 van de visie stelt dat het ruimtelijk beleid gericht is op "behoud, herstel en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN." Binnen het NNN is de categorie *te realiseren natuur* (paragraaf 10.3.1.2) het eigenlijke aangrijpingspunt, dit zijn landbouwgebieden binnen de NNN-begrenzing waar de visie inzet op omvorming tot natuur, "zodat de kwaliteit en samenhang in het

NNN versterkt wordt." Dat kan ook bos zijn, maar de visie specificeert geen natuurtypen. De natuurtypen worden uitgewerkt in de wezenlijke kenmerken en waarden per deelgebied (Bijlage X van de verordening) en het Natuurbeheerplan. De instrumenten die de visie noemt voor bosuitbreiding binnen het NNN zijn grondverwerving via de Regeling Aankoop Gronden Overijssel, de uitvoeringsprojecten van het Programma Ontwikkelopgave NNN, en het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) en Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL) voor beheer en kwaliteitsverbetering.

Rondom het NNN ligt de Zone Ondernemen met Natuur en Water (ONW). Hier biedt de visie ruimte voor nieuwe landgoederen, bijzondere functiecombinaties van landbouw en natuur, en groen ondernemerschap. Nieuwe landgoederen worden bij voorkeur in deze zone of in stadsrandgebieden gerealiseerd, en die gaan doorgaans gepaard met bos. De visie ziet dit als een kans om "de synergie tussen economie en ecologie te versterken." De Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving is in deze zone het sturende instrument: initiatieven moeten gericht zijn op versterking van natuur, water en landschap. Er is in de periode 2020-2025 geen expliciete uitbreidingsambitie voor bos buiten het NNN in de Omgevingsvisie opgenomen.

Bescherming

Voor bos dat binnen het NNN ligt geldt het "nee, tenzij"-principe (paragraaf 10.3.1). De visie stelt dat initiatieven die niet passen bij de doelstelling van het NNN geen ruimte krijgen, tenzij er sprake is van een groot openbaar belang waarvoor geen alternatief bestaat. Daarbij hanteert de provincie het uitgangspunt dat "de kwaliteit, samenhang en het areaal van het NNN er niet op achteruit mogen gaan." Als er toch een ingreep plaatsvindt, zijn herbegrenzing van het NNN en compensatie van negatieve effecten de instrumenten. De visie noemt ook de saldobenadering: binnen het NNN kan ruimte worden geboden aan initiatieven die een plus opleveren voor natuur en economie, mits de samenhang, het oppervlak en de kwaliteit van het NNN er niet op achteruitgaan.

Voor bos- en natuurwaarden buiten het NNN is de ambitie "behouden en versterken" (paragraaf 10.3.2). De strekking van het beleid is dat aantasting van specifieke bos- en natuurgebieden buiten het NNN alleen is toegestaan bij een zwaarwegend maatschappelijk belang dat niet op een andere manier gediend kan worden, en dat dergelijke ingrepen "voldoende gecompenseerd" moeten worden. Gemeenten worden gevraagd voor deze gebieden een specifieke bestemming op te nemen in hun ruimtelijke plannen.

Vitaliteit

De vorige Omgevingsvisie van de provincie Overijssel uit 2017 bood geen beleidskader voor bosrevitalisering of -vitaliteit. Dit thema uit de nationale en provinciale bossenstrategie was in deze visie niet uitgewerkt, ook niet in de actualisaties tot en met 2023. De enige passage die raakt aan revitalisering van bomen staat in de ruimtelijke kwaliteitsambitie "Zichtbaar en beleefbaar mooi landschap". Deze ambitie noemt als doel het herstellen en complementeren van de laanstructuren van Twente en Salland. Laanbomen zijn houtopstanden, maar het betreft hier een cultuurhistorisch en landschappelijk motief, niet een bosecologisch motief.

Nieuwe Omgevingsvisie

Op 13 mei 2026 stemden PS in met de nieuwe Omgevingsvisie. In de nieuwe Omgevingsvisie zijn de doelen van de bossenstrategie door PS opgenomen: *“3900 ha bosuitbreiding in 2030 (volgens de bossenstrategie), het verbeteren van de bescherming en vitaliteit van de huidige bossen ten behoeve van klimaat en natuur.”*⁷ De nieuwe Omgevingsvisie bevat ook een nieuwe aanpak wat betreft de toekomst van Overijsselse landbouwgebieden. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen landbouwgebieden met een generieke en een specifieke opgave. Nieuwe natuur dient in de toekomst gerealiseerd te worden op landbouwgebied dat hier een specifieke opgave voor heeft, niet op landbouwgebied met een generieke opgave. Nieuwe percelen bos kunnen onder de nieuwe Omgevingsvisie niet worden gerealiseerd op landbouwgrond met een generieke opgave.

2.2.2 Omgevingsverordening

De juridische doorwerking van de Omgevingsvisie en de externe werking van regels is geborgd in de Omgevingsverordening, die bindend is voor derden.

Bosuitbreiding

De actuele Omgevingsverordening Overijssel (geldend vanaf 1 mei 2025) regelt de ruimtelijke voorwaarden voor bosuitbreiding via twee afzonderlijke regimes, afhankelijk van de ligging van gronden ten opzichte van het Natuurnetwerk Nederland (NNN).

Binnen NNN

Voor gronden binnen het NNN wijst de verordening via artikel 4.57 gebieden aan waarbinnen natuur, waaronder bos, gerealiseerd kan worden. Daarbinnen is de gebiedscategorie ‘te realiseren’ het voornaamste ruimtelijke kader voor nieuwe natuur en bosuitbreiding. Deze categorie omvat gronden die geschikt zijn voor de ontwikkeling van natuurwaarden, maar nog niet zijn aangekocht of omgevormd. Zolang dat het geval is, mogen bestaande functies worden voortgezet en geldt geen verplichting tot beperking van ontwikkelingsrechten (artikel 4.58, vierde lid). Zodra gronden wél zijn aangekocht of afgewaardeerd naar natuur, treedt het volledige beschermingsregime in werking en worden in het omgevingsplan regels opgenomen gericht op bescherming, instandhouding, verbetering en duurzame ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN (artikel 4.59).

Buiten NNN

Voor gronden buiten het NNN voorziet de verordening in artikel 4.65 in een beschermingsregime voor bestaande bos- en natuurgebieden: omgevingsplannen moeten voor deze gebieden regels bevatten gericht op behoud, herstel en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden.⁸

⁷ Omgevingsvisie Overijssel, H6.4 Natuur en Landschap, Provinciale doelen en opgaven

⁸ Omgevingsverordening Overijssel, artikelen 4.57, 4.58 (vierde lid), 4.59 en 4.65, geldend vanaf 1 mei 2025.

Compensatie van N2000-kap

De verordening legt de boscompensatieplicht vanuit de N2000-kapopgave niet expliciet vast, maar biedt wel het ruimtelijke raamwerk. Het *uitwerkingsgebied ontwikkelopgave Natura 2000* is aangewezen als subcategorie binnen de gebiedscategorie ‘te realiseren’ van het NNN. Dit zijn gebieden waar maatregelen genomen moeten worden om natuurwaarden in nabijgelegen N2000-gebieden te beschermen of te vergroten.⁹

Bescherming

De Overijsselse Omgevingsverordening vult de regels uit het Bal (zie §2.1.2) met betrekking tot de bescherming van bomen op sommige punten aan.

Meldingsplicht en kapverbod

De verordening scherpt de meldingstermijn aan ten opzichte van de Bal-standaard: de melding moet minimaal 6 weken vóór de velling worden gedaan, maar niet eerder dan één jaar daarvoor (artikel 3.13). Aanvullend verplicht de verordening de melder tot het verstrekken van extra gegevens, waaronder de kadastrale locatie, de boomsoort, de leeftijd en de reden van de velling (artikel 3.12).

Herplantplicht

De verordening werkt de eis tot “bosbouwkundig verantwoord herplanten” nader uit. De herplant moet minimaal even groot zijn in oppervlakte, mag geen invasieve of niet-passende soorten bevatten, en dient binnen vijf tot tien jaar een gesloten kronendak te kunnen vormen. De herbeplanting moet op termijn vergelijkbare ecologische en landschappelijke waarden vertegenwoordigen als de gevelde houtopstand (artikel 3.14).

Herplanting op andere grond dan waar geveld is, hetgeen soms wenselijk is bij grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen, is in beginsel verboden als dit de oppervlakte van een boskern zou verkleinen, als de houtopstand valt onder Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen, of als het een oude bosgroeiplaats met een goed ontwikkelde bosbodem betreft. Dit verbod geldt niet als de houtopstand moet wijken voor ontwikkelingen waarvoor de verordening afwijking toestaat op grond van de NNN-bepalingen of het beschermingsregime voor bos buiten het NNN (artikel 3.15). Een voorbeeld van een dergelijke afwijking is wanneer een gemeente een nieuwe ontsluitingsweg aanlegt die door een bosgebied loopt en waarvoor de provincie op grond van de NNN-bepalingen een afwijking heeft toegestaan: in dat geval mag de herplanting plaatsvinden op een andere locatie dan waar geveld is, ook al verkleint dit de oppervlakte van de oorspronkelijke boskern. Als herplanting elders wel is toegestaan, gelden strikte eisen: de nieuwe locatie moet in Overijssel liggen, onbeplant en vrij van andere plichten zijn, en een vergelijkbare bodemkwaliteit hebben (artikel 3.16).

Uitzonderingen op herplantplicht

De omgevingsverordening voegt twee aanvullende uitzonderingen aan de uitzonderingen uit het Bal toe. Ten eerste geldt geen herplantplicht bij het herstel van oevers van natuurlijke vennen, over een breedte van maximaal 30 meter gemeten

⁹ Omgevingsverordening Overijssel, artikel 4.57, geldend vanaf 1 mei 2025.

vanuit de gemiddelde voorjaarswaterlijn. Ten tweede vervalt de herplantplicht als een houtopstand door natuurlijke processen blijvend tenietgaat, bijvoorbeeld door vernatting in het kader van anti-verdrogingsmaatregelen, of op gronden die van nature geen bosvorming kennen, zoals bepaalde veengebieden (artikel 3.17).

2.2.3 Natuurbeheerplan

Het Natuurbeheerplan Overijssel is het provinciale beleidskader dat aangeeft waar welke natuur aanwezig is, welke beheerdoelen daarvoor gelden en waar subsidie voor beheer en ontwikkeling van natuur kan worden aangevraagd. Het plan wordt door Gedeputeerde Staten vastgesteld en kan jaarlijks worden aangepast. Hoewel het plan in de praktijk met een jaarlijkse frequentie wordt geactualiseerd, kan het voor meerdere jaren van kracht blijven. De jaarlijkse aanpassingen betreffen doorgaans wijzigingen in de begrenzing op perceel-niveau als gevolg van doorontwikkeling, inrichting en monitoring, niet de beleidstekst zelf. Het plan heeft geen planologische consequenties en bevat geen bindende regels of verplichtingen voor burgers; opname van een terrein in het plan leidt niet automatisch tot een positief subsidiebesluit.

Het Natuurbeheerplan is verankerd in het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) 2016. Dit stelsel bestaat uit twee regelingen: de Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer Overijssel 2016 (SRNL 2016) voor het beheer van natuur en landschap, en de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap Overijssel (SKNL) voor investeringen in omvorming, inrichting en kwaliteitsontwikkeling van natuur. Subsidie op grond van de SRNL is uitsluitend mogelijk voor het natuur- of landschapsbeheertype dat in het Natuurbeheerplan is aangegeven en begrensd. Daarmee bepaalt het Natuurbeheerplan in de praktijk welke percelen en welke beheeractiviteiten voor subsidiëring in aanmerking komen (Natuurbeheerplan 2025, §1.2 en hoofdstuk 5).

Voor de aanleg en het beheer van bomen en bos is het Natuurbeheerplan op twee manieren relevant. Ten eerste begrenst het plan via de beheertypenkaart welke bospercelen in aanmerking komen voor reguliere beheersubsidie op grond van de SRNL. De beheertypen zijn vastgelegd in de landelijk uniforme Index Natuur en Landschap. De Index beschrijft de natuur in Nederland in een gestandaardiseerde typologie van zeventien samenvattende natuurtypen met een onderverdeling naar 49 beheertypen, gebaseerd op vegetatiestructuur en condities zoals waterhuishouding en voedselrijkdom. De bosbeheertypen vallen uiteen in vier natuurtypen: N14 (vochtige bossen), N15 (droge bossen), N16 (productiebossen) en N17 (cultuurhistorische bossen). Naast de bosbeheertypen zijn voor houtige landschapselementen de landschapstypen relevant, waaronder houtwal en houtsingel (L01.02), elzensingel (L01.03), laan (L01.07), knotboom (L01.08) en bossingel (L01.16).¹⁰

Ten tweede biedt de SKNL het instrument voor actieve kwaliteitsverbetering en omvorming van bos. Via deze regeling kunnen investeringen worden gefinancierd die de

¹⁰ Index Natuur en Landschap, BIJ12

kwaliteit van bestaand bos verbeteren of landbouwgrond omvormen naar bosnatuur. Bijlage 6 van het Natuurbeheerplan 2025 bevat daarvoor richtlijnen voor het toekennen van beheertypen bij omvorming of inrichting van gronden. Bij omvorming van natuur naar een ander type natuur zonder inrichting stelt de bijlage als voorwaarde voor SNL-subsidie dat het beoogde natuurbeheertype aanwezig is of zich binnen zes jaar kan ontwikkelen. Als gedurende de omvormingsperiode geen beheer noodzakelijk is, dient de SNL te worden stopgezet. De bijlage noemt spontane bosvorming als een concreet voorbeeld van zo'n situatie, waarbij gedurende de ontwikkelingsfase geen subsidie loopt. Subsidie voor het nieuwe beheertype kan worden aangevraagd zodra het natuurdoel bereikt is of daar duidelijk op afkoerst, waarbij als richtlijn geldt dat minimaal drie kwalificerende soorten uit de flora-lijst van de Index Natuur en Landschap moeten worden aangetoond via een monitoringsrapport.¹¹

2.2.4 Bossenstrategie Overijssel

Bossenstrategie Overijssel

De bossenstrategie van de provincie Overijssel is opgebouwd uit vier pijlers: meer bos, vitaal bos, bomen buiten bos en duurzaam gebruik van bos. In de onderstaande tabel staan de vier thema's met bijbehorende ambities uit de bossenstrategie weergegeven.

Tabel 1: Ambities uit de Overijsselse bossenstrategie

Thema	Ambitie
Meer bos	Een toename van het bosareaal met ca. 3.900 ha vóór 2030 (≈ 10 % extra bos) in Overijssel.
Vitaal bos	- Kwaliteitsimpuls van bestaand bos: naast regulier beleid incidentele maatregelen nemen voor vitaal en toekomstbestendig bos. - Het realiseren 10% meer natuurbos (1.300 ha) vóór 2030.
Bomen buiten bos	Realisatie van ca. 5 % houtige elementen (zoals houtwallen, singels, losse bomen en hagen) door de provincie.
Duurzaam gebruik van bos	- Bos als bijdrage aan natuurdoelen (biodiversiteit, leefgebieden voor soorten) én multifunctioneel gebruik (houtproductie, klimaat, recreatie). - Bewaken van balans tussen biodiversiteit en recreatie verder uitwerken in samenwerking met het Rijk.

De uitbreidingsdoelstelling van 10% uit de Overijsselse bossenstrategie bestaat voor een deel uit daadwerkelijk nieuw bos binnen en buiten het Natuur Netwerk Nederland (NNN), en voor een deel uit compensatiebos: herplant voor kap binnen N2000 ten behoeve van andere natuur. De verdeling van de totale 3.900 ha ziet er als volgt uit:

- 1.500 ha bos binnen het NNN.
- 1.400 ha herplant voor bos dat gekapt is in Natura 2000-gebieden.
- 1.000 ha bos buiten NNN.

¹¹ Natuurbeheerplan Overijssel 2025, BIJ12

Bosuitbreiding

Overijssel sluit in de provinciale bossenstrategie aan bij de landelijke ambitie voor bosuitbreiding: 10% meer bos en 5% houtige elementen buiten het bos in 2030. Hiermee committeert de provincie zich aan de doelen uit de nationale bossenstrategie en het aanvalsplan landschap. Voor Overijssel betekent dit 3.900 ha bos extra. In het programma wordt wel aangegeven dat hiervoor voldoende financiële middelen nodig zijn: *“de uitvoering doen we op basis van vrijwilligheid en samenwerking. Hoeveel extra bos en bomen we kunnen realiseren en in welk tempo, hangt dus mede daarvan af.”* Van deze 3.900 ha nieuw bos moet 1.400 ha gerealiseerd worden in de vorm van boscompensatie van kap binnen Natura 2000, middels een SPUK¹² van het Rijk. Ook hier hangt een financieel vraagstuk aan vast: *“Hiervoor zijn echter voldoende financiële middelen vanuit het Rijk nodig. Vanwege de afwaardering van gronden is bosaanleg buiten het NNN duurder dan binnen het NNN. Uitgaande van ca. 100keuro/ha is bij compensatie buiten het NNN ca 140 M euro nodig. Op dit moment heeft het rijk echter 210 M euro gereserveerd voor 3400 hectare, wat zou neerkomen op ‘slechts’ 87 Meuro voor Overijssel. Dit lijkt dus onvoldoende voor de hele opgave. Hierover gaan we in gesprek met het Rijk.”*¹³

Vitaliteit

De ambitie van de provincie Overijssel op het gebied van vitaliteit van bos is het duurzaam beheer van bestaand bos en het verbeteren van de kwaliteit van dit bos. Dit is uitgewerkt in twee concrete doelen: het realiseren van een kwaliteitsimpuls en het realiseren van 10% meer natuurbos¹⁴ (dat komt neer op 1.300 ha). Net als bij bosuitbreiding wordt er een financiële voorwaarde gesteld: deze ambitie is alleen haalbaar mits er (landelijk) voldoende middelen beschikbaar worden gesteld. Hiervoor is, zo staat in de strategie, een landelijke aanpassing van het SNL (Subsidiestelsel Natuur en Landschap) nodig.

Bescherming

De provincie Overijssel geeft aan dat het belangrijk is om bestaand bos te behouden, dan wel bij noodzakelijke kap te compenseren. Voor de kap in bestaande bossen ziet de provincie daarom toe op de wettelijke herplantplicht en vraagt gemeenten dat te doen voor de bomen vallend onder de gemeentelijke kapverordening. De provincie legt in de bossenstrategie de link met het eerder afgesloten ‘groen convenant’ uit 2017. Door dit convenant kunnen toezichthouders makkelijker op elkaars terrein toezicht houden en handhaven. Dit draagt bij aan de bescherming van bos inclusief flora en fauna tegen ongeoorloofde activiteiten.¹⁵

¹² Specifieke Uitkering

¹³ Bossenstrategie Overijssel (2022)

¹⁴ Bos waarin het beheer primair is gericht op biodiversiteit. Dit betreft de beheertypen N01, N14 en N15.

¹⁵ Bossenstrategie Overijssel (2022)

3 Bosuitbreiding

In dit hoofdstuk bespreken we de provinciale inzet en realisatie op het thema bosuitbreiding. Hierbij wordt steeds onderscheid gemaakt tussen nieuw bos, compensatiebos voor kap binnen N2000 en nieuwe houtige elementen buiten bos. We bespreken eerst de voorgenomen inzet van de provincie, daarna kijken we naar de praktijk en de realisatie van doelen. Tot slot wordt besproken wat PS weet over de voortgang van bosuitbreiding.

Norm

- De bosuitbreiding richting 2030 wordt gerealiseerd in lijn met het doel van 10% meer bos in Overijssel.
- De verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij uitbreiding is duidelijk.
- PS zijn conform daarover gemaakte afspraken geïnformeerd over de resultaten op het gebied van bosuitbreiding.

Bevinding

- De werkwijze van de provincie op het gebied van bosuitbreiding zoals deze in de provinciale bossenstrategie is opgesteld is door het wegvallen van het NPLG bemoeilijkt, omdat middelen uit het NPLG de basis zouden vormen voor het merendeel van de voorgenomen bosuitbreiding.
- De provincie probeert door middel van de subsidieregeling 'Meer bos in Overijssel' op vrijwillige basis bosuitbreiding te stimuleren bij TBO's en particulieren. Hierbij geeft de provincie duidelijk aan op welke momenten in het aanvraagproces aanvragers met de gemeente te maken hebben.
- De provincie ligt niet op schema om het doel van 10% meer bos in Overijssel te realiseren in 2030. Het niet doorgaan van een tweede ronde van het NPLG-transitiefonds, stijgende grondprijzen en de vereiste medewerking van gemeenten remmen de voortgang en de benutting van de subsidie "meer bos in Overijssel". De minder dan beoogde realisatie van bosuitbreiding vertaalt zich in een onderbesteding van ca. € 10 miljoen in de periode 2021-2025.

Vervolg

- De provincie zet zich in samenwerking met TBO's in om te voldoen aan de verantwoordelijkheid tot herplant van kap binnen N2000-gebieden, hoewel het lastig is om te zeggen of deze opgave op schema ligt. Het is namelijk onduidelijk of de middelen uit de SPUK van het Rijk voor de volledige periode toereikend zullen zijn, maar het is ook nog niet zeker of het volledig geplande areaal binnen N2000 gekapt zal worden.
- Het uitsluiten van nieuw bos op landbouwgebieden met een generieke opgave binnen de nieuwe Omgevingsvisie Overijssel verkleint het zoekgebied voor bosuitbreiding aanzienlijk, wat de doelstelling van 10% bosuitbreiding verder zal bemoeilijken. GS verkent mogelijkheden om zoekgebieden over te hevelen naar landbouwgebieden met een specifieke opgave, en communiceert hier uiterlijk op 1 oktober 2026 over.
- De provincie ziet kansen om een aanzienlijk deel van de resterende opgave op het gebied van boscompensatie te realiseren door de omvorming van Kruiden- en faunarijk grasland met een lage potentiële natuurwaarde naar bos. TBO's geven echter aan dat er weinig dergelijk grasland met lage natuurwaarde over is om in te zetten voor de compensatieopgave.
- De provincie heeft geen overkoepelend zicht op de voortgang van de realisatie van 5% meer houtige landschapselementen in het kader van de bossenstrategie.
- PS zijn, conform de daarover gemaakte afspraken, middels de jaarverslagen van de provincie, de Monitor 2024-II en de PS-informatiesessie van 8 april 2024 geïnformeerd over de voortgang van de doelen op het gebied van bosuitbreiding.

3.1 Voorgenomen inzet richting 2030

In de provinciale bossenstrategie van de provincie Overijssel staat dat het realiseren van meer bos en bomen gebeurt aan de hand van drie sporen: 'snel en sectoraal', 'combineren' en 'integraal'.

1. Binnen het eerste spoor realiseert de provincie extra bos, bomen en houtige landschapselementen sec vanuit de bossenstrategie. Voor deze nieuwe bossen is het geen voorwaarde dat er ook specifieke andere provinciale doelen mee worden gediend. Onder dit spoor valt onder andere de uitwerking en uitvoering van de eerste 60ha waartoe de provincie in juni 2021 besloot. Tevens staat aangegeven dat het voor realisatie op korte termijn van belang is dat er geen belemmeringen zijn vanuit het bestemmingsplan, vanwege de doorlooptijd van een bestemmingsplanwijziging.
2. Binnen het tweede spoor, 'combineren', zoekt de provincie actief naar synergie met andere opgaven zodat de aanleg van bos niet alleen het vastleggen van CO₂ realiseert, maar ook bijdraagt aan andere majeure opgaven in Overijssel. De meeste andere opgaven zijn ruimtelijk bepaald en geven dan aan 'waar' zij voor

hun opgave meerwaarde zien van bosaanleg. De keuze voor een locatie wordt dus niet alleen door de wens tot bosaanleg bepaald, maar (ook) door de mogelijkheid om doelen te combineren.

3. Binnen het derde spoor wordt de verbinding gezocht tussen bosuitbreiding en een integrale gebiedsaanpak. In het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied wilde de provincie een Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) opstellen. De klimaatopgave voor de sector landbouw en landgebruik, en dus voor de bossenstrategie, neemt de provincie mee in de eerste, verkennende fase. Voor de middellange en lange termijn werd de verdere uitwerking en uitvoering van de bossenstrategie mede als onderdeel van een gebiedsgerichte aanpak (GGA) gezien, om hiertoe per gebied een indicatieve 'bosopgave' te bepalen. De uitwerking van het PPLG is in mei 2024 tijdelijk gestopt vanwege onzekerheid over landelijke financiering.

De bovenstaande sporen beschrijven de werkwijze van de provincie op basis van de provinciale bossenstrategie. De inzet op de uitbreiding van houtopstanden over de afgelopen jaren is het best uit te splitsen in drie onderdelen: nieuw bos (binnen en buiten het NNN), boscompensatie voor kap in Natura 2000-gebieden, en de aanleg van nieuwe houtige elementen buiten bos.

3.1.1 Voorgenomen inzet op nieuw bos

Subsidieregeling 'Meer bos in Overijssel'

De voornaamste subsidieregeling voor bosaanleg is de subsidieregeling '*Meer bos in Overijssel*', ingesteld in het kader van de Provinciale bossenstrategie. De regeling is gericht op grondeigenaren in Overijssel die bos of houtwallen willen aanleggen. Subsidieerbare activiteiten zijn de aanleg van bos of houtwal, en het opstellen van een inrichtings-, beplantings- en beheerplan. Vergoed worden de kosten voor plantmateriaal, aanleg en planvorming, alsmede een vergoeding voor de waardevermindering van de grond door omzetting van landbouwgrond naar bosgrond (afwaardering).

Het maximale subsidiebedrag voor afwaardering bedroeg aanvankelijk € 70.000 per hectare; voor aanvragen ingediend na 20 december 2025 is dit verhoogd naar € 88.000 per hectare. Als voorwaarde voor subsidieverlening geldt dat het perceel gelegen moet zijn binnen de door de provincie aangewezen zoekgebieden voor bosuitbreiding. Aanvragen worden voorafgegaan door een verplichte pretoets op basis van kadastrale gegevens, oppervlakte en beoogd bostype. In 2024 is de regeling verbreed zodat ook grote ondernemingen een aanvraag kunnen indienen. Het subsidieplafond voor bosaanleg bedraagt € 33.784.855 voor de periode 2022 tot en met 2027. Voor de realisatie van houtwallen geldt een afzonderlijk, beperkter plafond van € 575.145 voor de periode 2022 tot en met 2025.¹⁶

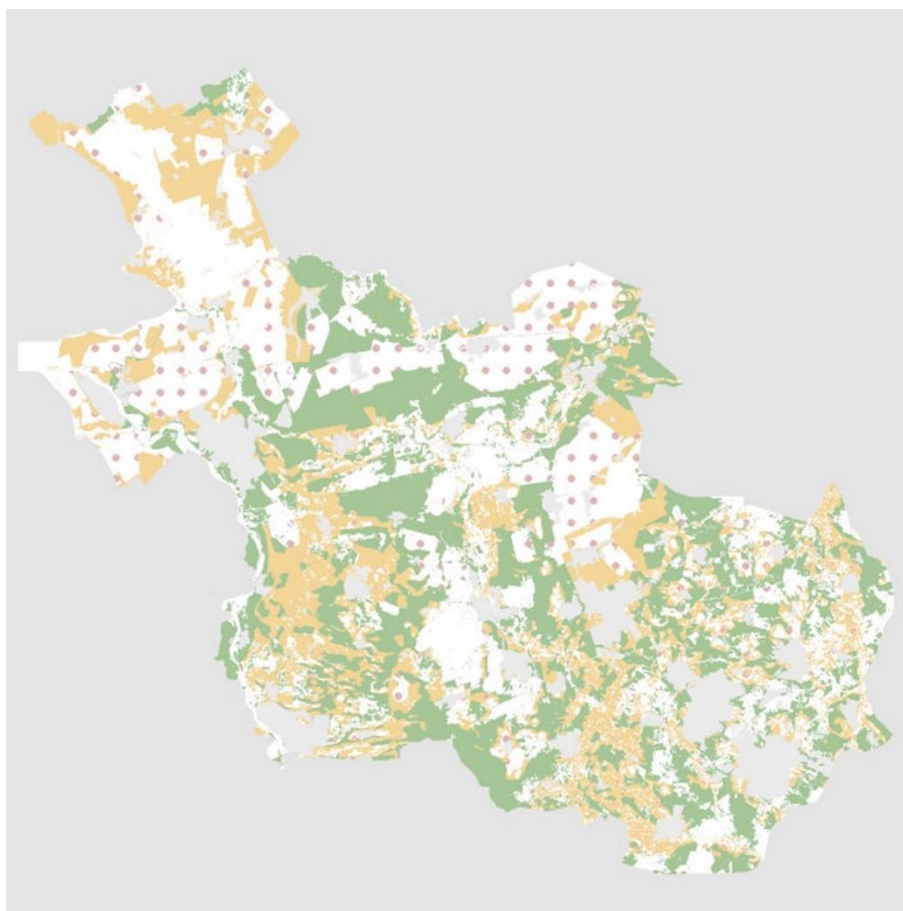
¹⁶ Subsidieregeling *Meer bos in Overijssel*, loket provincie Overijssel

Gemeenten hebben ook een rol bij het proces van particuliere bosuitbreiding via de subsidieregeling. De provincie legt op de pagina waar de subsidie aangevraagd kan worden uit wat er in een stap richting de gemeente nog mis kan lopen. Wanneer bosaanleg niet past binnen het geldende omgevingsplan, is de aanvrager afhankelijk van de bereidheid van de gemeente om medewerking te verlenen via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) en een daaropvolgende aanpassing van het omgevingsplan. De gemeente beoordeelt of het inrichtingsplan past binnen het omgevingsplan, wat kan leiden tot bijstelling van de geplande oppervlakte. De subsidiabele oppervlakte mag daarbij niet onder de drempelwaarde van 0,5 hectare komen. De aanvrager is dus afhankelijk van de medewerking van de gemeente die uiteindelijk moet besluiten of bosaanleg op een locatie mogelijk is en welke voorwaarden hieraan verbonden worden. Om te borgen dat met provinciale subsidie aangeplant bos ook op lange termijn in stand blijft, heeft de provincie in de Omgevingsverordening een instructieregel Bossenstrategie opgenomen die gemeenten verplicht de bestemming van gesubsidieerde bospercelen te wijzigen naar bos of natuur en daaraan gebruiksvoorwaarden te verbinden.

Identificatie van zoekgebieden

Als ruimtelijke onderbouwing voor de subsidieregeling heeft de provincie zoekgebieden aangewezen waar bosuitbreiding planologisch passend is (*Waar past bos?*). Deze zoekgebiedenkaart, opgesteld door GS als onderdeel van de bossenstrategie, geeft aan waar opgaven voor bos in samenhang met andere ruimtelijke opgaven kunnen worden opgepakt. Aanvragen voor de subsidieregeling worden aan de hand van deze kaart getoetst op ligging in een zoekgebied. De zoekgebiedenkaart geeft aan waar de provincie Overijssel de aanleg van bos en houtwallen passend vindt vanuit het perspectief van het landschap zoals is beschreven in de Omgevingsvisie. De kaart heeft geen planologische status en moet worden gelezen als een eerste stap om te zien waar landschappelijk op een passende wijze mogelijkheden zijn om bos en houtwallen aan te leggen op een perceel. Of er daadwerkelijk mogelijkheden zijn op bos aan te planten hangt onder meer af van de functie van de grond en welke regels uit het Omgevingsplan van de gemeente hierop van toepassing zijn. Ambtelijk wordt aangegeven dat de zoekgebiedenkaart met het wegvallen van de NPLG-middelen aan actualiteit heeft ingeboet en de focus is verschoven naar het vinden van geschikte plekken voor bosuitbreiding binnen het bestaande NNN.

Figuur 1: Zoekgebiedenkaart realisatie Bossenstrategie Overijssel



Bron: Geoportaal Overijssel

Groene gebieden op de kaart staan voor 'bosaanleg mogelijk': dit zijn de landschappen waar van oudsher grotere boscomplexen liggen, zoals bijvoorbeeld in Salland en het Vechtdal. Grotere oppervlakten nieuwe bossen zijn hier landschappelijk passend. Gele gebieden staan voor 'landschappelijke versterking mogelijk': dit heeft betrekking op de kleinschalige landschappen zoals bijvoorbeeld in Twente, delen van Salland en het land van Vollenhove. Het betreft oude agrarische landschappen waar landbouwpercelen worden afgewisseld met houtwallen, singels en bosjes. Grotere boscomplexen zijn traditioneel alleen op de landgoederen te vinden. Nieuwe bossen zijn hier passend als ze de karakteristiek van het landschap niet verstoren. De witte vlakken op de kaart zonder rode stippen zijn bestaand bos. De witte gebieden mét rode stippen staan voor 'aanleg onder voorwaarden': dit zijn de open landschappen, met name de veenweidegebieden, waar bos geen structureel onderdeel uitmaakt van het huidige landschap. Ze liggen voornamelijk in Noordwest Overijssel, rond de Engbertsdijksvenen en het noordelijk deel van het Vechtdal. Aanleg van nieuwe bossen kan hier echter wel plaatsvinden als er sprake is van een aantoonbare historische, landschappelijke en/of ecologische onderbouwing en/of koppelkansen met een andere ruimtelijke ontwikkeling.

Gemeentelijke samenwerking, planologische borging en grondverwerving

Bosuitbreiding op voormalige landbouwgrond buiten het NNN vereist naast subsidie ook een planologische borging via gemeenten. De provincie opereert daarbij op basis van vrijwilligheid en vraagt gemeenten om medewerking in de vorm van een intentieverklaring en het vastleggen van de nieuwe bosfunctie in het omgevingsplan. Als tussenstap is de *Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit* (BOPA) beschikbaar: een tijdelijke gemeentelijke goedkeuring die later in het omgevingsplan wordt verwerkt. Dit instrument verlaagt tevens de legeskosten voor de initiatiefnemer. Aanvullend is in de Omgevingsverordening een instructieregel opgenomen die gemeenten verplicht de bosfunctie planologisch vast te leggen als de provincie middelen uit de Bossenstrategie heeft ingezet voor omvorming of inrichting. De kwalitatieve verplichting tussen provincie en aanvrager wordt tevens vastgelegd bij notaris en kadaster.

Naast het subsidie instrument beschikt de provincie over eigen gronden (restgronden, ruilgronden en projectgronden) die kunnen worden ingezet ten behoeve van bosuitbreiding of als ruilgrond in vrijwillige grondtransacties. Van de beschikbare restgronden is op peildatum van de door de Rekenkamer afgenomen ambtelijke interviews nog circa 30 hectare beschikbaar, waarvan niet alle percelen op een locatie liggen die voor bosuitbreiding logisch is. Grondaankoop door de provincie als actief instrument is een optie, maar ambtelijk wordt aangegeven dat dit instrument (nog) niet wordt gebruikt omdat bestuurlijk vooralsnog andere keuzes zijn gemaakt.

3.1.2 Voorgenomen inzet op compensatie kap N2000

Binnen Natura 2000-gebieden wordt op sommige plekken bos gekapt ten behoeve van natuurherstel. Dit hangt samen met de Europese instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen als heide, stuifzand en vennen, die van nature open of halfopen zijn. Om de gunstige staat van instandhouding van deze habitattypen te herstellen of te behouden, is het verwijderen van de boomopslag noodzakelijk. Omdat stikstofdepositie dit verdringingproces voortdurend aandrijft, is structurele beheer middels kap ook in de komende jaren vereist. Compensatie van kap binnen N2000 sinds 2017 valt onder de nationale bossenstrategie, en wordt door de provincie door middel van een SPUK van het Rijk uitgevoerd. Het gaat dus om compenseren van kap die voor een deel al heeft plaatsgevonden voor de start van de nationale bossenstrategie in 2020.

Voor Overijssel zijn binnen het Programma Natuur afspraken gemaakt over financiële dekking en uitvoering voor 170 tot 275 hectare boscompensatie in de eerste tranche (2021-2023). De bestuurlijke verplichtingen voor de bestedingen uit de eerste fase dienden uiterlijk eind 2025 te zijn aangegaan; de feitelijke uitvoeringstermijn is verlengd tot en met 31 december 2026.¹⁷ In 2024 ontving de provincie aanvullende rijksmiddelen: in het bredere maatregelenpakket is € 70 miljoen gereserveerd voor boscompensatie, als aanvulling op de eerder via de SPUK ontvangen € 17 miljoen. Met dit totaalbedrag kan volgens de provincie circa 1.000 hectare compensatiebos worden aangeplant.¹⁸ De

¹⁷ Wijziging Regeling specifieke uitkering Programma Natuur (Stcrt. 2024, 1128)

¹⁸ Provincie Overijssel, persbericht 'Meer geld voor herstel en versterking van natuur', november 2024.

boscompensatieverplichting die via de tweede fase van de SPUK wordt verantwoord, moet worden uitgevoerd vóór 31 december 2030.¹⁹

3.1.3 Voorgenomen inzet op houtige elementen buiten bos

De inzet van de provincie Overijssel op de realisatie van meer houtige landschapselementen loopt via een combinatie van bestaande regelingen. Er is geen afzonderlijk uitvoeringsplan voor de 5%-doelstelling; de instrumenten zijn deels ontworpen voor bredere doelen en deels gericht op beheer van bestaande elementen. De subsidieregeling *Meer Bos in Overijssel* bevat zoals eerder genoemd een deelbudget voor de aanleg van houtwallen. Voor de periode 2022 tot en met 2025 is hiervoor een subsidieplafond vastgesteld van € 575.145. Dit budget staat naast het bredere bosaanlegbudget en is specifiek bestemd voor de realisatie van houtwallen als landschapselement.²⁰

Het *Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer* (ANLb) financiert het beheer van bestaande landschapselementen in het agrarische gebied, waaronder bomenrijen, singels, struweel, heggen en hagen, via agrarische collectieven. Deze regeling richt zich primair op instandhouding van bestaande elementen, niet op netto uitbreiding van het areaal. In de Perspectiefnota 2026 is een nieuw instrument aangekondigd: de *Impuls GBDA niet-agrariërs*, een structureel budget van € 150.000 per jaar, specifiek bedoeld om particuliere grondeigenaren die buiten de ANLb-doelgroep vallen te ondersteunen bij de realisatie van groenblauwe dooradering.²¹

Het *Subsidiestelsel Natuur en Landschap* (SNL) biedt beheersubsidie voor landschapselementen die zijn opgenomen in het Natuurbeheerplan, waaronder houtwallen, houtsingels en lanen. Ook dit instrument is gericht op beheer en instandhouding van bestaande, begrensde elementen.²²

Landschap Overijssel biedt particuliere grondeigenaren een aparte vergoeding voor de aanleg van nieuwe landschapselementen, waaronder houtwallen, singels, bosjes, heggen en poelen. Na aanleg wordt een normbedrag uitgekeerd; er geldt een instandhoudingsplicht van tien jaar. De regeling wordt mede gefinancierd door de provincie en was in 2025 voor de regio's IJsseldelta en Salland gesloten vanwege overvraging.²³

¹⁹ Regeling specifieke uitkering Programma Natuur 2e fase (BWBR0049864)

²⁰ Subsidieregeling *Meer Bos in Overijssel*, subsidieplafond houtwallen 2022-2025. De aanleg van houtwallen is per 1/1/2026 uit de subsidieregeling gehaald.

²¹ Provincie Overijssel, Perspectiefnota 2026, onderdeel Ontwikkelingen en voorstellen.

²² Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer Overijssel 2024

²³ Landschap Overijssel, regeling aanleg landschapselementen.

3.2 Inzet en realisatie in 2020-2025

In de voortgangsrapportage Natuur wordt een periodiek overzicht gegeven van de voortgang van de uitbreidingsdoelstellingen uit de nationale bossenstrategie. Hiervoor wordt per provincie gekeken naar de hectaren die zijn gerealiseerd. In de onderstaande tabel staat weergegeven hoeveel hectaren aanplant er zijn gerealiseerd per categorie: binnen NNN, buiten NNN en de compensatie van kap binnen N2000. Alleen voor bosuitbreiding binnen het NNN zijn jaarlijkse gegevens beschikbaar, de andere twee categorieën geven een totaalbeeld van 2021-2024.

Tabel 2: Gerealiseerde hectares bosuitbreiding en compensatie

Jaartal	Bosuitbreiding binnen NNN (ha)	Bosuitbreiding buiten NNN (ha)	Compensatie kap N2000 (ha)
2021	1		
2022	88		
2023	16		
2024	6		
Totaal t/m 2024	111	27	132

Bron: Elfde voortgangsrapportage natuur, BIJ12

De provincie Overijssel heeft voor dit onderzoek data uit rapportage voor de twaalfde voortgangsrapportage natuur aangeleverd, met een actueler beeld van het areaal bosuitbreiding binnen en buiten NNN. In totaal is er tot en met 2025 187 ha gerealiseerd in plaats van 138 tot en met 2024. De volgende voortgangsrapportage wordt in december 2026 verwacht, met een overzicht dat uitgesplitst is naar uitbreiding binnen en buiten het NNN en ook inzage geeft in de voortgang van boscompensatie.

3.2.1 Inzet en realisatie nieuw bos

De realisatie van nieuw bos die de provincie heeft kunnen rapporteren, in totaal 187 ha tot en met 2025, is niet voldoende om op schema te liggen voor het doel 10% meer bos in 2030. Ambtelijk wordt onderschreven dat de voortgang op bosuitbreiding trager loopt dan gewenst. De focus in de uitvoering is duidelijk verschoven naar boscompensatie, omdat daarvoor financiering beschikbaar is via de SPUK, terwijl de middelen voor uitbreiding buiten het NNN grotendeels zijn weggefallen door het niet doorgaan van een tweede ronde van het NPLG-transitiefonds. De doelstelling van circa 2.000 ha nieuw bos buiten het NNN staat daarmee onder druk. Alhoewel voor de volledige opgave middelen zouden ontbreken, zijn middelen vooralsnog niet de flessenhals voor bosuitbreiding: de beschikbare regeling is nog niet uitgeput.

Benutting subsidieregeling 'Meer bos in Overijssel'

De subsidieregeling *Meer Bos in Overijssel* en grondverwerving op vrijwillige basis zijn de voornaamste instrumenten, maar stijgende grondprijzen en de vereiste medewerking van gemeenten remmen de voortgang. Uit ambtelijke interviews blijkt dat bestuurlijk wordt vastgehouden aan het vrijwilligheidsbeginsel: het overrulen van gemeenten die

niet meewerken is bestuurlijk niet aan de orde. Een concrete illustratie hiervan is de gemeente Tubbergen, waar de gemeenteraad een motie aannam om geen medewerking te verlenen aan de bossenstrategie zolang er landelijk geen duidelijkheid is over de toekomst van de landbouw.

Voor de subsidieregeling 'Meer bos in Overijssel' zijn tot en met 2025 103 aanvragen binnengekomen voor in totaal 233 ha bosuitbreiding. In totaal is voor ca. € 12 mln. aan aanvragen beschikt. Deze aanvragen zijn nog niet allemaal in uitvoering, aangezien de aanvrager naar beschikking door de provincie twee jaar de tijd heeft om het nieuwe bos daadwerkelijk aan te planten. Daarnaast zijn een aantal aanvragen in behandeling om te komen tot een beschikking ten tijde van het schrijven van dit rapport (medio 2026), deze aanvragen staan gelijk aan een bedrag van ca. € 6,5 mln. Het subsidieplafond van ca. € 34 mln. tot en met 2027 is nog niet in zicht.

Ontwikkelingen in PS

In december 2025 werd het Investeringsvoorstel bosrevitalisatie aan PS voorgelegd.²⁴ PS stemden met het investeringsvoorstel in en besloten incidenteel middelen vrij te maken voor een kwaliteitsimpuls van het Overijsselse bos. De invulling van dit impuls wordt in hoofdstuk 5 verder besproken. De probleemstelling achter het investeringsvoorstel zijn de doelen op het gebied van bosuitbreiding richting 2030 die steeds verder uit zicht raken. Hierover staat in het voorstel het volgende: *"De onderdelen van de Bossenstrategie Overijssel, met focus op de pijlers 'meer' bos en 'vitaal' bos, zouden eerst in samenhang met andere opgaven (o.a. klimaat, natuur en KRW) worden opgepakt in de gebiedsprocessen van het PPLG en worden gefinancierd uit het transitiefonds van het NPLG. Nu dit niet doorgaat zijn er alleen voor de compensatie van gekapt bos binnen Natura 2000-gebieden financiële middelen beschikbaar vanuit het programma Natuur en vervalt de financiële grondslag voor de overige bosuitbreiding en revitalisatie van bos."*

Zoals eerder genoemd zijn de doelen uit de provinciale bossenstrategie op het gebied van bosuitbreiding door PS opgenomen in de nieuwe Omgevingsvisie. Ambtelijk wordt aangegeven dat het willen halen van deze doelen onvermijdelijk zal botsen met een ander deel van de nieuwe Omgevingsvisie, namelijk de onderverdeling tussen landbouwgebieden met een generieke en een specifieke opgave. Nieuw bos zou, volgens de nieuwe Omgevingsvisie, alleen maar mogelijk worden op landbouwgebied met een specifieke opgave voor natuur. Tijdens ambtelijke interviews werd aangegeven dat dit de eerder bedachte zoekgebieden voor nieuw bos (zie de kaart in 3.1, de groene delen) voor ca. 30% onmogelijk zou maken. Hiermee zouden de doelen van bosuitbreiding buiten het NNN zeer lastig haalbaar worden, en daarmee ook de doelstelling van 10% meer bos in Overijssel.

Binnen PS is dit probleem in aanloop naar de stemming over de nieuwe Omgevingsvisie besproken. Met het aannemen van de nieuwe Omgevingsvisie werd ook de motie 'Bos in landbouwgebieden met specifieke opgaven en kansen' van ChristenUnie, D66, Volt en PvdD aangenomen. In de motie staat het voornemen om te onderzoeken of het mogelijk is om meer nieuw bos te realiseren op landbouwgebieden met een specifieke opgave,

²⁴ PS25-000742

om zo de zoekgebieden die grotendeels in de generieke gebieden liggen over te hevelen. PS verzochten GS om dit te inventariseren, en hierover met PS te communiceren op uiterlijk 1 oktober 2026.²⁵

3.2.2 Inzet en realisatie compensatie kap N2000

De provincie heeft tot en met 2024 132ha compensatiebos voor de kap binnen N2000 gerealiseerd. De boscompensatie voor kap binnen Natura 2000-gebieden vormt door de Rijksfinanciering via een SPUK de meest concrete en gefinancierde deelopgave. Van de verwachte landelijke compensatieopgave van 3.400 ha ligt 1.400 ha in Overijssel, mede doordat het Overijsselse bosareaal in N2000-gebieden relatief groot is. Na toekenning van een subsidiebeschikking voor de aanplant van compensatiebos heeft de aanvrager twee jaar de tijd om daadwerkelijk aan te planten, waardoor ook in de pijplijn vertraging optreedt. Ambtelijk wordt aangegeven dat de beschikbare middelen van ca. € 87 miljoen naar verwachting mogelijk niet volledig toereikend zijn voor de volledige 1.400 ha, mede afhankelijk van de omvang van nog te realiseren kap. Uitgaande van het uitgangspunt van 1.400 ha. buiten NNN en gemiddelde kosten per hectare van € 90.000,- is er een dekkingsbehoefte van €126 miljoen. Dit zou leiden tot een gat van ca. € 39 miljoen. De provincie geeft aan dat dit gat enerzijds nog groter kan worden door het aantrekkelijker maken van de regeling, maar anderzijds mogelijk kan worden gedicht door:

- bij de herstelmaatregelen kritisch te blijven kijken naar de te kappen hectares. Mogelijk leidt dit tot minder kap en compensatie.
- een deel van de compensatie (ca. 400 ha. is mogelijk) binnen het NNN te realiseren. Dit scheelt in afwaarderingskosten (in het meest gunstige geval €28 miljoen).
- te blijven zoeken naar andere (co)financieringsbronnen (bijv. GLB, Rijk, Interreg, eigen geld).

Omdat er tot nu toe ruim 800 ha is gekapt en nog circa 600 ha op termijn volgt, is de uiteindelijke compensatieopgave nog niet volledig uitgekristalliseerd. Ambtelijk wordt aangegeven dat de SPUK-verantwoording een knelpunt kan zijn bij het meten van de voortgang: voor de Rijksrapportage telt alleen bos dat fysiek is aangeplant, wat dreigt te leiden tot onderuitputting op papier terwijl de plannen voor aanplant in de pijplijn wel aanwezig zijn. Het is hierom lastiger te zeggen of de compensatieopgave van de provincie op schema ligt: het einddoel ligt nog niet vast en het inzicht op realisatie is sterk vertraagd. In de onderstaande tabel staat een overzicht van het gekapte bos binnen N2000 waarbij de provincie verantwoordelijk is om compensatie te realiseren, uitgesplitst naar verschillende TBO's.

²⁵ Motie Bos in landbouwgebieden met specifieke opgaven en kansen, 6 mei 2026

Tabel 3: Oppervlaktes boskap N2000

Organisatie	Gekapte ha.	Nog te kappen ha.	Totaal ha.
Staatsbosbeheer	289	458	747
Landschap Overijssel	322	117	439
Natuurmonumenten	185	26	211
ASR	32	0	32
Particulieren	5	0	5
Totaal ha.	833	601	1.434

Bron: *Projectplan boscompensatie Overijssel, peildatum november 2024*

Uit interviews met TBO's blijkt dat het vinden van geschikte grond voor het realiseren van compensatiebos net zo lastig is als het vinden van geschikte plaatsen voor geheel nieuw bos, ook al ontbreekt hier het probleem rondom het wegvallen van financiering. De provincie ziet nog steeds²⁶ dat er kansen liggen in het omvormen van Kruiden- en faunarijk grasland (beheertype N12.02) naar bos dat kan dienen ter compensatie van de kap binnen N2000. Volgens de provincie zou het mogelijk zijn om hierop nog ca. 500 ha compensatiebos te realiseren. Verschillende TBO's lieten in interviews echter weten dat het grasland met een lage potentiële natuurwaarde in de afgelopen jaren wel is ingezet ten behoeve van het realiseren van compensatiebos, en dat de overgebleven graslanden en belangrijke natuurfunctie hebben en hiervoor eigenlijk niet geschikt zijn. Hierbij werd aangegeven dat de ene waardevolle natuur dan plaats zou moeten maken voor de ander, terwijl dat bij de kap binnen N2000 eigenlijk ook al gebeurt.

3.2.3 Inzet en realisatie houtige elementen buiten bos

Wat betreft houtige landschapselementen geldt dat alleen bos dat voldoet aan de definitie van minimaal 0,5 ha en 30 meter breed meetelt voor de bossenstrategie. Een houtwal die direct aansluit op bestaand bos mag worden meegerekend, maar ambtelijk wordt aangegeven dat hier inmiddels geen aparte vergoeding meer voor mogelijk is. Bomen en houtige elementen binnen de bebouwde kom tellen niet mee voor de doelstellingen van de bossenstrategie.

De voortgang op de doelstelling van 5% meer houtige landschapselementen is op basis van publiek beschikbare gegevens niet kwantitatief te beoordelen. In 2022 heeft de provincie Overijssel, in samenwerking met Gelderland, het Landschapselementenregister (LASREG) ontwikkeld. Op basis van dit register is een nulmeting van de groenblauwe dooradering in Overijssel opgesteld, conform de definitie van het Aanvalsplan Landschap. Uit deze nulmeting blijkt dat in het landelijk gebied van Overijssel op dat moment circa 6% groenblauwe dooradering aanwezig was. De provincie heeft het LASREG in 2023 ingezet voor de bepaling van de restopgave voor groenblauwe dooradering in het kader van het PPLG.²⁷

²⁶ *Projectplan boscompensatie Provincie Overijssel 2026*

²⁷ *Jaarstukken Provincie Overijssel 2023*

De nulmeting heeft betrekking op de totale groenblauwe dooradering, inclusief zowel groene (houtige) als blauwe (water) elementen. Een afzonderlijke kwantificering van het houtige aandeel, dat de basis vormt voor de 5%-doelstelling uit de Bossenstrategie Overijssel, is in publiek beschikbare rapportages niet opgenomen. Evenmin is een voortgangsmeting gepubliceerd die de ontwikkeling van het areaal houtige landschapselementen in de periode 2022-2025 in beeld brengt. De GIS-data waarop LASREG is gebaseerd is sinds medio 2025 wel publiek inzichtelijk.

3.3 Wat weten PS

Monitor 2024-II

In de Monitor II uit 2024 is speciaal aandacht voor de voortgang van de Overijsselse bossenstrategie. PS zijn geïnformeerd over de voortgang van de doelen rondom bosuitbreiding en de compensatie van kap binnen N2000 gebieden. Hierover staat er het volgende: *“Bosuitbreiding en compensatie: De realisatie van nieuw (compensatie)bos gaat minder hard dan voorzien, vanwege het vrijwillige karakter van aanleg, de beschikbaarheid van landbouwgrond, stijgende grond- en materiaalkosten en stroperige RO-procedures bij gemeenten. Acties zijn ingezet om versnelling aan te brengen.”*²⁸

Jaarverslagen provincie Overijssel

Bosuitbreiding valt in de jaarstukken van de provincie Overijssel onder kerntaak 3: Vitaal Platteland. In 2021 wordt in de jaarverslagen voor het eerst gerapporteerd over bosuitbreiding onder de noemer Bossenstrategie en boscompensatie. Tot 2024 viel deze rapportage binnen onderdeel 3.5: Ontwikkelen: Ontwikkelopgave en Veenweideprogramma. In 2024 en 2025 heeft onderdeel 3.5 een nieuwe naam gekregen in de jaarstukken: Ontwikkelen: transitie naar een toekomstbestendig landelijk gebied.

Tabel 4: Inhoudelijke toelichting Bossenstrategie en compensatie in Jaarverslagen

Jaarverslag	Kleurcode	Toelichting
2021	Oranje	In 2021 werkte de provincie aan een vertaling van de Nationale Bossenstrategie naar een Overijsselse bossenstrategie. Omdat de landelijke uitwerking van de onderdelen vitaliteit, meer bos binnen het NNN en landschapselementen vertraging opliep, kon de provincie de Overijsselse bossenstrategie in 2021 niet afronden. GS verwachtte dit in de eerste helft van 2022 te realiseren.
2022	Groen	Na vaststelling van de bossenstrategie stelde de provincie de subsidieregeling "Meer bos in Overijssel" op, gericht op aanleg van 170 hectare bos buiten het NNN. Eind 2022 waren zes van de circa 100 aangevraagde pre-toetsen goedgekeurd voor subsidieverlening. De aanleg verliep trager dan verwacht doordat gemeentelijke bestemmingsplanwijzigingen meer tijd vergden en

²⁸ PS is ook geïnformeerd in een info-sessie op 8 april 2024.

		sommige gemeenten een afwachtende houding innamen vanwege het Provinciaal Programma Landelijk Gebied.
2023	Groen	Van de eerste 60 hectare uitbreiding bevond 40 hectare zich in de laatste fase van het ruimtelijke ordeningsproces. Voor de volgende 110 hectare was het beschikbare subsidiebudget op basis van ingediende aanvragen vergeven en stonden de eerste beschikkingen op het punt te worden verzonden. Daarnaast waren onderhandelingen gaande over de SPUK 2 (onderdeel Programma Natuur), waarbij voor Overijssel 68 miljoen euro was gereserveerd voor compensatie van gekapte bossen ten behoeve van de Natura 2000-opgave; GS verwachtte deze uitkering medio 2024 te ontvangen.
2024	Groen	Voor aanplant op circa 40 hectare eigen grond bevond de provincie zich in de laatste fase van het ruimtelijke ordeningsproces. Voor aanplant op gronden van derden was de subsidieregeling "Meer bos in Overijssel" opengesteld; op basis van beschikte en in behandeling zijnde aanvragen was 200 hectare realiseerbaar, waarvan tot op heden circa 20 hectare daadwerkelijk was gerealiseerd. De voortgang werd belemmerd door stijgende prijzen, gemeentelijke ruimtelijke ordeningsprocedures en maatschappelijke weerstand tegen het omzetten van landbouwgrond naar bos. Eind 2024 ontving de provincie de SPUK-uitkering van 68 miljoen euro voor compensatie van gekapte bossen ten behoeve van de Natura 2000-opgave.
2025	Oranje	Op eigen gronden heeft de provincie geen bos gerealiseerd; op particuliere gronden is 17 hectare gerealiseerd. Zestig subsidieaanvragen voor in totaal 145 hectare zijn goedgekeurd, en voor 55 hectare zijn aanvragen nog in behandeling. De doorlooptijd tot daadwerkelijke aanplant is langer dan verwacht vanwege participatietrajecten en ruimtelijke ordeningsprocedures. Over de gehele looptijd van de bossenstrategie heeft de provincie 270 hectare bos geplant, met nog 200 hectare in behandeling. Door het ontbreken van financiële middelen zijn de uitbreidingsdoelen ver uit zicht.

Bron: Jaarverslagen provincie Overijssel

Ook de financiële realisatie van de begroting bij het onderwerp bossenstrategie en compensatie laat zien dat de realisatie van provinciale inzet achterloopt op de oorspronkelijke ambitie: er is sprake van een totale onderbesteding van ca. €10 mln. over de periode 2021-2025. In de financiële toelichting uit de jaarverslagen wordt hier dieper op ingegaan.

Tabel 5: Begroting en realisatie Bossenstrategie en compensatie in Jaarverslagen

Jaarverslag	Begroot	Gerealiseerd
2021	€ 30.000	€ 40.000
2022	€ 2.406.000	€ 2.176.000
2023	€ 4.628.000	€ 1.229.000
2024	€ 14.018.000	€ 8.254.000
2025	€ 5.500.000	€ 4.480.000
Totaal	€ 26.582.000	€ 16.179.000

Bron: Jaarverslagen provincie Overijssel

Tabel 6: Financiële toelichting Bossenstrategie en compensatie in Jaarverslagen

Jaarverslag	Kleurcode	Toelichting
2021	Oranje	Een deel van het budget uit de specifieke uitkering Programma Natuur is in 2021 niet besteed door vertragingen in enkele gefinancierde onderzoeken.
2022	Groen	Vanuit de provinciale grondvoorraad is circa 20 hectare ingezet voor boscompensatie; de daarmee samenhangende afwaardering van circa € 1,6 miljoen komt ten laste van de specifieke uitkering Programma Natuur. De inrichting van deze gronden zou in februari 2023 starten. Via de subsidieregeling zijn in 2022 zes aanvragen ontvangen met een totale omvang van circa € 2,2 miljoen, die begin 2023 zouden worden beschikt en financieel afgewikkeld.
2023	Oranje	De realisatie op boscompensatie sloot circa € 3 miljoen lager dan begroot, doordat subsidieaanvragen in het kader van "Meer bos in Overijssel" eind 2023 in behandeling zijn genomen en de verlening doorschuift naar 2024. De totale omvang van de aanvragen bedraagt ruim € 14 miljoen, gedekt uit de SPUK; dit bedrag is opgenomen in de begroting 2024.
2024	Oranje	In 2024 is € 7,8 miljoen beschikt voor boscompensatie en € 0,4 miljoen ingezet voor proceskosten. Eind 2024 waren nog aanvragen voor ruim € 8 miljoen in behandeling; de verwachting dat een groot deel hiervan in 2024 zou worden afgerond is niet uitgekomen doordat het ontvangen van aanvullende informatie langer duurde dan verwacht. Het resterende SPUK-budget van € 5,5 miljoen is doorgeschoven naar 2025.
2025	Groen	In 2025 is € 4 miljoen besteed aan boscompensatie en € 0,5 miljoen aan proceskosten. Het resterende SPUK-budget van € 1,02 miljoen is doorgeschoven naar 2026.

Bron: Jaarverslagen provincie Overijssel

4 Bescherming bomen en bos

In dit hoofdstuk bespreken we de provinciale taak op het gebied van de bescherming van bomen en bos. We gaan eerst in op de werkwijze van toezicht en handhaving, waarna we bespreken hoe de bescherming van houtopstanden in de praktijk verloopt. Tot slot maken we inzichtelijk hoe PS via VTH-jaarverslagen zijn geïnformeerd over de bescherming van bomen en bos door de provincie.

Norm

- De verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij bescherming van bomen is duidelijk.
- PS zijn conform daarover gemaakte afspraken geïnformeerd over de resultaten op het gebied van bosbescherming.

Bevinding

- Het Besluit activiteiten leefomgeving en de provinciale Omgevingsverordening bevatten een heldere afbakening van het bevoegd gezag van de provincie wat betreft bescherming van houtopstanden.
- In de praktijk ontstaan er op sommige plaatsen in de provincie onduidelijkheden: nog niet alle Overijsselse gemeenten hebben hun bebouwingscontour houtkap vastgesteld, hetgeen de provincie in feite bevoegd gezag maakt voor houtopstanden van groot genoeg formaat in deze kernen. Ook ontstaat er dubbel gezag met verschillend oogmerk wanneer een gemeente aanvullende regels hanteert voor houtopstanden onder het gezag van de provincie buiten de bebouwingscontour houtkap. De provincie zet zich in om onduidelijkheid bij gemeenten weg te nemen.
- Uit intern ambtelijk onderzoek naar de bescherming van bomen in het landelijk gebied kwam naar voren dat de provincie in de periode 2012-2022 niet heeft voldaan aan haar wettelijke verantwoordelijkheid. Volgens de data van de provincie ging het areaal houtige landschapselementen netto met 20 ha per jaar achteruit. Het onderzoek noemt onder andere een gebrek aan capaciteit bij toezicht en handhaving, problemen met het datasysteem, en een te lage risico-inschatting (30%) bij houtopstanden als oorzaken.

Vervolg

- Het aantal kapmeldingen dat de provincie jaarlijks binnenkrijgt is in de periode 2020-2025 redelijk constant, met een uitschieter naar beneden in 2024. Uit ambtelijke interviews blijkt dat dit komt door de slechte toegankelijkheid van het toen nieuwe Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).
- De provincie hanteert bij kapmeldingen een termijn van zes weken na de melding waarbinnen niet mag worden geveld, zodat eventuele belanghebbenden bezwaar kunnen maken.
- De provincie maakt in de praktijk geen gebruik van de mogelijkheid tot het opleggen van een kapverbod.
- PS worden conform daarover gemaakte afspraken via de VTH-jaarverslagen geïnformeerd over de resultaten van bosbescherming door de provincie, inclusief het aantal kapmeldingen, maatwerkvoorschriften en specifieke aandachtspunten.

4.1 Werkwijze toezicht en handhaving

Verantwoordelijkheid en bevoegd gezag

Zoals in hoofdstuk 2 in het kader van het Bal en de Omgevingsverordening eerder is besproken is de provincie Overijssel het bevoegd gezag voor het vellen van houtopstanden die buiten de bebouwingscontour houtkap liggen en die een oppervlakte van minimaal 10 are beslaan of bestaan uit een rijbeplanting van meer dan twintig bomen. Voor houtopstanden binnen de bebouwingscontour of voor kleinere elementen daarbuiten (voor zover de gemeente daar regels voor heeft opgenomen in het Omgevingsplan) is de gemeente het bevoegd gezag. De bebouwingscontour houtkap wordt door de gemeenteraad vastgesteld. De grens tussen provinciale en gemeentelijke bevoegdheid volgt daarmee uit een combinatie van de ligging ten opzichte van die contour en de omvang van de houtopstand.²⁹

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is de reikwijdte van de provinciale bescherming verbreed. Waar voorheen primair het behoud van het areaal (de houtproductiefunctie) het oogmerk was, zijn sindsdien ook de natuurwaarde en de landschappelijke waarde van houtopstanden oogmerken voor provinciale bescherming.

Houtopstanden in beeld

De provincie brengt de ontwikkeling van het areaal houtopstanden in beeld met behulp van satellietgegevens. Sinds 2018 worden, in een werkwijze die Overijssel samen met de provincie Gelderland heeft ontwikkeld, satellietbeelden van verschillende jaren met elkaar vergeleken en gecombineerd met een overzicht van de ontvangen kapmeldingen. Hierdoor komen ook geleidelijke veranderingen in beeld, zoals een houtwal die jaarlijks met een klein stuk wordt ingekort. Aardobservatiebureau NEO brengt in opdracht van

²⁹ Besluit activiteiten leefomgeving, artikel 11.111

de provincie jaarlijks via hoogtebestanden en satellietbeelden de verdwenen bomen en landschapselementen in kaart. De verkregen data worden ontsloten via de Atlas van Overijssel, waarop ook de grenzen van de bebouwingscontour houtkap zijn opgenomen. Bij een geconstateerde verandering toetst de provincie eerst of de houtopstand binnen haar bevoegdheid valt, dat wil zeggen of het gaat om meer dan twintig bomen of meer dan 10 are en of de locatie buiten de bebouwingscontour houtkap ligt. Dan wordt gecontroleerd of voor de gevelde houtopstand een kapmelding is gedaan binnengekomen bij de provincie. Is dit niet zo, dan wordt de locatie aangemerkt, en wordt de zwaarte van de zaak beoordeeld voor de prioritering van toezicht.

Kapmelding en toezicht

Wie een houtopstand wil vellen waarvoor de provincie bevoegd gezag is, moet dit vooraf melden. De melding verloopt via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het team vergunningverlening beoordeelt de melding. Na de beoordeling ontvangt de melder een ontvangstbevestiging, waarin wordt gewezen op de herplantplicht en op eventueel andere geldende regelgeving, zoals de soortenbescherming en de regels voor ontgrondingen. De provincie hanteert daarbij een termijn van zes weken na de melding waarbinnen niet mag worden gevelde, zodat eventuele belanghebbenden bezwaar kunnen maken. Een melding is een jaar geldig.³⁰

Bij het vellen geldt een herplantplicht: op grond van de rijksregels moet binnen drie jaar op bosbouwkundig verantwoorde wijze worden herbeplant. De provincie controleert of daadwerkelijk en op de juiste wijze is herplant. Zolang niet is vastgesteld dat de herbeplanting bosbouwkundig verantwoord is, blijft de zaak onder toezicht. Toezichthouders werken in vaste gebieden en bouwen daarbinnen een netwerk op met toezichthouders van gemeenten en terreinbeherende organisaties.

Maatwerkvoorschriften

Naast de reguliere meldingen behandelt de provincie maatwerkvoorschriften. Deze bieden de mogelijkheid om in individuele gevallen af te wijken van de standaardregels voor de herplantplicht. Het overgrote deel van de maatwerkvoorschriften heeft betrekking op herplant op andere grond dan waar is gevelde. Het uitgangspunt is dat zoveel mogelijk op de oorspronkelijke locatie wordt teruggeplant; lukt dat niet, dan moet elders worden herplant, waarbij geldt dat het areaal niet kleiner mag worden. Een kleiner deel van de maatwerkvoorschriften betreft het eerder mogen vellen dan de meldingstermijn toelaat, of uitstel van de herplanttermijn van drie jaar. Uitstel speelt bijvoorbeeld bij grootschalige projecten zoals dijkversterkingen, of bij natuurlijke verjonging waarbij meer tijd nodig is om te beoordelen of de houtopstand zich op natuurlijke wijze herstelt. Volledige ontheffing van de herplantplicht komt vrijwel niet voor; de inzet is steeds gericht op het vinden van een alternatieve locatie.

Voor situaties waarin de provincie een velling onwenselijk acht, bestaat het instrument van het kapverbod. Een kapverbod is een besluit van Gedeputeerde Staten en geldt voor ten hoogste vijf jaar. De provincie gaat in eerste instantie het gesprek aan met de

³⁰ Omgevingsverordening Overijssel, artikelen 3.12 en 3.13

initiatiefnemer, waarbij ook ecologen worden betrokken, om te bezien of de plannen zodanig kunnen worden aangepast dat een velling met behoud van waarden mogelijk is.

4.2 Bescherming van houtopstanden in de praktijk

Intern onderzoek: structurele achteruitgang houtopstanden in landelijk gebied

Signalen van verdwijnende houtopstanden in het landelijk gebied gaven bij de provincie Overijssel in 2024 aanleiding tot een intern onderzoek op basis van hoogtekarten en satellietbeelden naar de ontwikkeling van het areaal houtige landschapselementen. Dit onderzoek kwam tot de conclusie dat er in de periode 2012-2022 jaarlijks ongeveer 25 hectare aan landschapselementen in het landelijk gebied verdwijnt en circa 5 hectare bijkomt, wat neerkomt op een netto verlies van ongeveer 20 hectare per jaar. Daarbij is via een globale benadering ingeschat dat de provincie voor ruwweg 55% van het verdwenen areaal het bevoegd gezag is en gemeenten voor de overige 45%. In het onderzoek wordt aangetekend dat deze verdeling een benadering is die niet preciezer te maken is, onder meer omdat in het veld niet altijd eenduidig was vast te stellen of een houtopstand rond/onder de provinciale drempelwaarden van meer dan 20 bomen of 10 are valt.

Het intern onderzoek baseerde zich op satellietbeelden die gebruikt worden voor handhaving waarbinnen handmatig een selectie is gemaakt waarbij alleen volledig verdwenen landschapselementen (bijvoorbeeld een hele bomenrij) zijn meegewogen. Ambtelijk wordt aangegeven dat de resultaten van het onderzoek hierdoor nog conservatief zijn: op boomniveau verdwijnt er in het landelijk gebied waarschijnlijk nog aanzienlijk meer. Op boomniveau is het echter lastiger om op grote schaal te zien of het gaat over snoei, verjonging, snoei van knotbomen en andere ruis: daarom is ervoor gekozen om alleen volledig verdwenen landschapselementen in beeld te brengen. De lange periode van het onderzoek (10 jaar) in combinatie met de netto afname laat zien dat er veel illegale vellingen, waarbij niet is voldaan aan de herplantplicht, onder de radar van de provincie zijn gebleven.

Aantal kapmeldingen

In de VTH-jaarverslagen van de provincie Overijssel staat opgenomen hoeveel kapmeldingen de provincie jaarlijks binnenkrijgt. De gegevens laten voor de periode 2020-2025 een redelijk constante hoeveelheid jaarlijkse meldingen zien van ca. 200, met een uitschieter naar beneden in 2024.

Tabel 1: Aantal kapmeldingen in de provincie Overijssel

2020	2021	2022	2023	2024	2025
185	229	235	192	31 ³¹	219

Bron: VTH-Jaarverslagen Overijssel

³¹ Voor de jaren 2024 en 2025 wordt een onderscheid gemaakt tussen reguliere en complexe meldingen: in 2024 waren er 13 reguliere meldingen en 18 complexe meldingen, in 2025 waren er 208 reguliere meldingen en 11 complexe meldingen.

In de ambtelijke gesprekken worden voor de uitschieter naar beneden in 2024 twee verklaringen genoemd. Ten eerste functioneerde het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), dat in dit jaar in werking trad, in de praktijk als een obstakel: melders kwamen moeilijk bij het juiste loket terecht en ervaren het intekenen van de locatie als ingewikkeld. Ambtelijk is men ervan overtuigd dat dit probleem nog niet is opgelost, ondanks dat het aantal meldingen in 2025 weer terug is op het oude niveau. De ontoegankelijkheid van het DSO leidt in de praktijk nog steeds tot illegale velling, zo blijkt uit ambtelijke interviews. Er wordt aangegeven dat toezichthouders er werk aan hebben om particulieren te helpen met het indienen van een kapmelding via het digitale loket. Ten tweede wordt een verband gelegd met de handhavingspraktijk: doordat houtopstanden lange tijd een lage prioriteit hadden in het toezicht, nam de bereidheid om kap te melden af. Er worden acties ondernomen om beide problemen op te lossen: de provincie heeft het Rijk verzocht het DSO aan te passen en overweegt dit punt ook in IPO-verband te agenderen. Daarnaast wordt actiever gecommuniceerd over de meldplicht, onder meer richting gemeenten en, binnenkort, richting loonbedrijven via hun branchevereniging en vakbladen.

Achterstand in toezicht

In de ambtelijke interviews wordt toegelicht dat in het verleden een bewuste keuze is gemaakt om het toezicht risicogericht in te richten, waarbij houtopstanden sinds 2016 een lage prioriteit kregen. De inzet van de toezichtcapaciteit is gebaseerd op een risicoanalyse, die is vastgelegd in het handhavingsbeleidsplan. Concreet betekende dit dat een eerdere risicoanalyse uitging van controle op 30% van de kapmeldingen en de daaruit voortvloeiende herplantverplichtingen. Mede naar aanleiding van het ambtelijk onderzoek naar het verdwijnen van houtopstanden in het landelijk gebied is dit beleid herzien: sinds 2026 worden alle kapmeldingen gecontroleerd en is besloten ook de achterstanden van de afgelopen tien jaar in te halen. Voor het inlopen van die achterstanden is bij de perspectiefnota aan Provinciale Staten extra formatie voorgesteld, in de vorm van twee extra toezichthouders, waarvan één tijdelijk voor de periode 2026-2027. Ambtelijk wordt aangegeven dat de inhaalslag wordt bemoeilijkt doordat de werkvoorraad eerst administratief op orde moet worden gebracht voordat goed kan worden geprioriteerd. In het VTH-jaarverslag staat dat er in 2025 in totaal 229 achterstanden zijn geïnventariseerd en weggevoerd.

Het aantal maatwerkvoorschriften dat de provincie binnenkrijgt en verwerkt wordt ook bijgehouden in de VTH-jaarverslagen. Hier wordt sinds de overgang naar de Omgevingswet een onderscheid gemaakt tussen complexe en normale aanvragen, afhankelijk van hoeveel tijd de verantwoordelijke toezichthouder kwijt is aan het behandelen van de aanvraag. Het aantal complexe aanvragen stijgt, maar er is op het gebied van maatwerkvoorschriften geen achterstand ontstaan zoals bij het toezicht op kapmeldingen en herplant. Ambtelijk werd aangegeven dat ook op deze afdeling een nieuwe toezichthouder wordt geworven om te helpen bij het verwerken van de groeiende hoeveelheid complexe maatwerkvoorschriften.

Knelpunten in de informatievoorziening

Een van de oorzaken van de achterstand op het gebied van toezicht op illegale kap is de informatievoorziening. Uit ambtelijke interviews en verantwoording in de VTH-

jaarverslagen blijkt dat bij opeenvolgende migraties naar nieuwe digitale systemen koppelingen verloren zijn gegaan en niet alle data correct is overgezet. Hierdoor is het reconstrueren van oudere kapmeldingen en herplantverplichtingen in sommige gevallen zeer arbeidsintensief. Daar komt bij dat de beschikbare systemen primair zijn ontwikkeld voor milieutaken en voor gemeenten, en daardoor niet goed aansluiten op de provinciale taken rond houtopstanden. Ambtelijk wordt toegelicht dat de provincie hierop reageert met een project 'data op orde' en met de ontwikkeling van een ondersteunende applicatie, waarmee toezichthouders in het veld kunnen zien waar eerder meldingen zijn gedaan en waar houtopstanden zijn verdwenen. Het VTH-jaarprogramma legt ook expliciet de verbinding tussen het gebruiksvriendelijker maken van de data en het kunnen uitvoeren van meer controles.

Onduidelijkheid in de bevoegdheidsverdeling

De verbreding van de provinciale oogmerken onder de Omgevingswet werkt in de praktijk verwarrend, zo blijkt uit de interviews. Doordat de provincie houtopstanden boven de drempelwaarden nu ook beschermt op grond van natuur- en landschappelijke waarde, kunnen gemeenten die grotere houtopstanden niet langer op diezelfde gronden beschermen, wat bij gemeenten tot onbegrip leidt. Tegelijkertijd hebben nog niet alle gemeenten hun bebouwingscontour houtkap vastgesteld: ambtelijk wordt aangegeven dat vijf van de 25 Overijsselse gemeenten dit nog niet hebben gedaan. Hier ontstaat een ongemakkelijke situatie waar de provincie officieel ook verantwoordelijk is voor houtopstanden van bepaalde omvang³² binnen de bebouwde kom van deze gemeenten. Ook komt dubbel bevoegd gezag voor, wanneer een gemeente eigen regels hanteert voor houtopstanden buiten de contour, wat voor inwoners de verdeling ondoorzichtig maakt. De provincie probeert het kennisniveau te vergroten door per drie à vier gemeenten bijeenkomsten te organiseren over houtopstanden en soortenbescherming, met een theoretisch en een praktijkdeel in het veld. Ook heeft de provincie een brochure opgesteld met informatie over de verplichtingen rondom kap voor eigenaren van stukken bos en houtige landschapselementen.

Inzet van handhavingsinstrumenten

Ambtelijk wordt aangegeven dat het kapverbod in de praktijk niet of nauwelijks wordt gebruikt, een beeld dat ook landelijk geldt. In plaats daarvan zoekt de provincie eerst het gesprek met de initiatiefnemer, waarbij ecologen worden betrokken, om te bezien of de plannen kunnen worden aangepast. In de praktijk lukt dit eigenlijk altijd. De bijzondere kwaliteit van een individuele houtopstand leidt nooit tot een verbod, hetgeen ambtelijk wordt genoemd als nadeel van de werkwijze. Er wordt aangegeven dat de provincie, door de nieuwe oogmerken waarmee de provincie stuurt op bescherming van houtopstanden, op zoek is naar een afwegingskader voor het toekomstig gebruik van het kapverbod als instrument. Daarvoor zullen eerst beleidsregels moeten worden vastgesteld met criteria voor het opleggen van een verbod.

Het opschroeven van het toezicht op kap en herplant zorgt voor een stijgend aantal waargenomen overtredingen. In de onderstaande tabel is te zien hoeveel overtredingen

³² Omvang >10 are of rijbeplanting van meer dan 20 bomen.

op het gebied van houtopstanden in de periode 2021-2025³³ zijn vastgesteld. Er is een duidelijke trend zichtbaar die laat zien dat het aantal vastgestelde overtredingen door de tijd sterk toeneemt. Ambtelijk wordt aangegeven dat dit voor een groot deel verklaard wordt door het inhalen van toezicht in recente jaren dat vroeger niet is uitgevoerd. De overtredingen die geconstateerd worden aan de hand van ingehaald toezicht worden bij het jaar gerekend waarin het toezicht nu wordt uitgevoerd, niet bij het jaar waar het toezicht volgens de huidige werkwijze eigenlijk uitgevoerd had moeten worden. Uit de VTH-jaarverslagen wordt duidelijk dat er in 2025 229 achterstanden zijn weggewerkt. Er vanuit gaande dat niet elke casus van ingehaald toezicht tot het vaststellen van een overtreding leidde, is er los van het inhalen van achterstallig toezicht alsnog een stijging waarneembaar in het aantal overtredingen.

Tabel 2: Aantal vastgestelde overtredingen herplantplicht per jaar

Jaar	Lichte overtredingen	Zware overtredingen
2021	27	7
2022	51	0
2023	88	2
2024	126	0
2025	410	5

Bron: Provincie Overijssel

Het overgrote merendeel van de vastgestelde overtredingen betreft een lichte overtreding. De provincie spreekt van een lichte overtreding wanneer de herplantplicht na kap wel is opgevolgd, maar (nog) niet voldoende is aangeslagen of niet volledig bosbouwkundig verantwoord heeft plaatsgevonden. Ook als er wel is aangeplant maar de aanplant nog aanpassing door de eigenaar behoeft wordt een lichte overtreding vastgesteld. In beide gevallen wordt er een hercontrole ingepland, en in het geval van aanpassingen die door de eigenaar te maken zijn worden hier afspraken over gemaakt. Zware overtredingen worden vastgesteld als er totaal niet of totaal verkeerd aan de herplantplicht is voldaan. Bij een zware overtreding is de vervolgstap een last onder dwangsom of strafrechtelijke stappen, afhankelijk van de situatie. Ambtelijk wordt aangegeven dat deze stappen in de praktijk wel worden gezet, maar het is voor de provincie niet mogelijk om de aantallen vervolgstappen voor de hele periode 2020-2025 uit het zaakregistratiesysteem te halen. In de VTH-jaarverslagen wordt hierover ook niet gerapporteerd.

Belangrijk om te noemen is dat de bovenstaande overtredingen alleen van toepassing zijn op controle van de herplantplicht. Kap waar geen melding van wordt gemaakt is per definitie illegaal. Deze kap wordt door de provincie met het systeem op basis van satellietbeelden opgespoord, en de eigenaar wordt alsnog tot herplant en de bijbehorende verantwoordelijkheden verplicht. In de VTH-jaarverslagen wordt gerapporteerd over het aantal illegaliteiten dat per jaar is opgespoord. In de onderstaande tabel zijn deze aantallen te zien. Een illegale velling is vastgesteld als de

³³ Voor 2020 heeft de provincie geen inzichtelijke data in het huidige systeem, dit i.v.m. de problemen rond het migreren van datasystemen.

provincie een verdwenen houtopstand op het spoor komt waar geen melding voor is gedaan. Een illegale velling is één zaak, dat wil zeggen dat het kan gaan om meerdere bomen binnen dezelfde houtopstand en zelfs meerdere bomen op meerdere plaatsen zolang het dezelfde eigenaar betreft.

Tabel 3: Aantal opgespoorde illegale vellingen houtopstanden per jaar

Jaar	Vastgestelde illegale vellingen
2020	96
2021	76
2022	73
2023	55
2024	79
2025	92

Bron: VTH-Jaarverslagen provincie Overijssel

4.3 Wat weten PS

VTH-Jaarverslagen

PS worden geïnformeerd over de bescherming van houtopstanden door de provincie middels de VTH-jaarverslagen. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de verslaglegging over de bescherming van houtopstanden binnen deze verslagen, in de periode 2020-2025.

In 2020 handelde de provincie alle meldingen in het kader van de Wet natuurbescherming houtopstanden binnen de termijn af. Het hoge aantal verleende ontheffingen hing samen met de droge zomers van 2019 en 2020, waardoor veel fijnspar- en lariksoptanden waren aangetast door de letterzetter en andere bastkevers. De provincie constateerde 96 illegale vellingen en dwong in al deze gevallen herbepanting af. Satellietbeeldvergelijking werd ingezet als hulpmiddel bij het opsporen van illegale kap. In 2021 en 2022 verliepen vergunningverlening en toezicht conform planning. De provincie zette capaciteit in op het opsporen van illegale vellingen en de naleving van herplantverplichtingen, mede in het licht van de boscompensatieopgave.

In 2023 signaleerden toezichthouders dat de beschikbare capaciteit voor toezicht op herplantverplichtingen tekortschoot. De provincie kondigde aan dit vraagstuk mee te nemen in een nieuwe risicoanalyse in 2024. In 2024 leidde de invoering van de Omgevingswet tot een complexer toetsingskader en langere doorlooptijden bij vergunningverlening. Uit data bleek dat meer bosareaal verloren ging dan erbij kwam, en ook het toezicht bevestigde een hoog aantal illegale vellingen. De provincie kondigde aan in 2025 meer capaciteit in te zetten op opsporing en herplantcontroles, en waar nodig over te stappen op strafrechtelijke handhaving. In 2025 zijn 92 illegale kapzaken opgespoord en afgehandeld en zijn 454 herplantcontroles uitgevoerd. Via de Perspectiefnota is extra budget toegekend, waarmee in 2026 twee extra toezichthouders kunnen worden aangesteld. Daarnaast is een verbetertraject gestart

om versnipperde VTH-databestanden te uniformeren en centraal inzichtelijk te maken, met als doel beter te kunnen sturen op toezicht, handhaving en beleid.³⁴

³⁴ VTH Jaarverslagen 2020-2025 Provincie Overijssel

5 Vitaliteit

In dit hoofdstuk bespreken we de provinciale inzet en realisatie op het thema vitaliteit van bomen en bos. We bespreken eerst de voorgenomen inzet van de provincie, daarna kijken we naar de praktijk en de realisatie van doelen. Tot slot wordt besproken wat PS weet over de voortgang van de revitalisering van bomen en bos.

Norm

- De revitalisering wordt gerealiseerd conform uitvoeringsprogramma of andere provinciale programma's gericht op revitalisatie.
- De revitalisering is in lijn met het doel uit de Natuurherstelverordening specifiek voor bossen.
- De verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij revitalisatie is duidelijk.
- PS zijn conform daarover gemaakte afspraken geïnformeerd over de resultaten op het gebied revitalisering van bossen.

Bevinding

- Er is in Overijssel meer dan 10% extra natuurbos gerealiseerd. Al vroeg in de looptijd van de provinciale bossenstrategie werd het doel (door overlap met inzet in het kader van de ontwikkelopgave N2000) gehaald. Terreinbeherende organisaties blijven zich in samenwerking met de provincie inzetten voor het realiseren van meer natuurbos. Hierbij wordt ook gestuurd op de eigenschappen van vitaal bos uit de Europese Natuurherstelverordening, zoals het laten liggen en staan van dood hout.
- Om beter inzicht te krijgen in de vitaliteit van alle bossen in Overijssel liet de provincie een onderzoek uitvoeren naar de kwaliteit van het bestaande bos en de noodzaak tot maatregelen voor vitaal, toekomstbestendig bos. Het onderzoek uit 2022 concludeerde dat 30% van het Overijsselse bosbestand in de categorie bedreigd bos type valt. Voor dit bos zijn vóór 2030 maatregelen nodig om het te behouden. Als bepalende factoren worden verdroging, vermessing via stikstofdepositie en verzuring genoemd. Het rapport wordt in het derde kwartaal van 2026 geactualiseerd.

Vervolg

- De provincie is er in de periode 2020-2025 niet in geslaagd om een kwaliteitsimpuls van het Overijsselse bos te realiseren. Eind 2025 stemden PS in met het Investeringsvoorstel Bosrevitalisatie, waarmee in totaal ca. € 3.7 miljoen wordt vrijgemaakt voor bosrevitalisatie in de komende jaren. De inzet zal zich specifiek gaan richten op de vernatting van bosgrond.
- Het college van GS geeft aan dat de totale dekkingsbehoefte voor revitalisering van de Overijsselse bossen aanzienlijk groter is dan het nu voorgestelde bedrag van € 3.7 miljoen: € 9 miljoen tot 2030 en € 28 miljoen tot 2050. Er wordt gezocht naar nieuwe financieringsbronnen om de opgave op de lange termijn te bekostigen.
- PS zijn in de Monitor 2024-II en het jaarverslag 2025 geïnformeerd over revitalisering in het kader van de bossenstrategie. Hier waren geen afspraken over gemaakt: in andere jaren zijn PS alleen met betrekking tot bosuitbreiding en boscompensatie geïnformeerd. In aanloop naar het Investeringsvoorstel Bosrevitalisatie zijn PS door GS meegenomen in de problemen rondom de voortgang van bosuitbreiding, en is samen besloten om de nadruk te leggen op de revitalisering van de bossen in samenwerking met TBO's en particuliere boseigenaren.

5.1 Voorgenomen inzet richting 2030

In de provinciale bossenstrategie staat dat er gewerkt gaat worden aan de vitaliteit van het Overijsselse bos door een kwaliteitsimpuls en meer natuurbos te realiseren. Voor het realiseren van een kwaliteitsimpuls van het bestaande bos in Overijssel en het uitbreiden van het aandeel natuurbos met 10% worden een aantal aanknopingspunten genoemd:

- Om beter inzicht te krijgen in de vitaliteit van alle bossen in Overijssel laat de provincie een onderzoek uitvoeren naar de kwaliteit van het bestaande bos en de noodzaak tot maatregelen voor vitaal, toekomstbestendig bos. Het ging hierbij om de huidige kwaliteit maar ook om mate waarin de bossen bestand zijn tegen klimaatverandering.
- Vanuit het programma Natuur voor Elkaar voert de provincie een pilot bosrandenbeheer uit. Deze pilot loopt tot 2027 en richt zich op het vergroten van kennis ten aanzien van de omvorming van bosranden tot mantel- en zoomvegetatie met een hogere biodiversiteit. De provincie wil de resultaten van de pilot en de kennis die het oplevert m.b.t. ecologie, wetgeving en proces betrekken bij de uitvoering van de bossenstrategie.
- De provincie brengt, in afwachting op de gewenste aanpassing van het SNL, alvast in beeld waar meer natuurbos mogelijk/wenselijk is.

5.2 Inzet en realisatie in 2020-2025

5.2.1 Meer Natuurbos

De ambitie om 10% meer natuurbos (bos met beheertype N14 en N15) te realiseren binnen Overijssel is al vroeg in de looptijd van de provinciale bossenstrategie behaald. Van 2020 tot en met 2024 werd 1.852 ha meer natuurbos gerealiseerd, ten opzichte van de 1.300 ha die in de Overijsselse bossenstrategie wordt geambieerd.³⁵ Ambtelijk wordt aangegeven dat de realisatie door overlap met inzet in het kader van de ontwikkelopgave N2000 zo spoedig verliep. Ook wordt aangegeven dat een aanzienlijk deel van deze voortgang gebeurde in de periode 2020-2022, vóór de vaststelling van de Overijsselse bossenstrategie. Het overgrote deel van de gerealiseerde 1.852 ha natuurbos is omgevormd bos dat eerst een productiefunctie had.

Uit interviews met TBO's blijkt dat er nog steeds veel animo is voor het omzetten van bos met een productiefunctie naar natuurbos, en dat hier nog steeds aan wordt gewerkt in samenwerking met de provincie. Wel werd aangegeven door de Bosgroep Noord-Oost Nederland dat de SNL-subsidies voor het beheer van Natuurbos voor particuliere boscijgenaren structureel tekortschieten. De kleinschaligheid van het particuliere beheer in tegenstelling tot de grote schaal van beheer door TBO's als Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten maakt het voor particulieren een grotere uitdaging om Natuurbos te onderhouden met dezelfde middelen.

5.2.2 Rapport 'Vitaliteit bossen in Overijssel'

Het resultaat van het onderzoek naar de vitaliteit van Overijsselse bossen is het rapport 'Vitaliteit bossen in Overijssel', opgesteld door Bosgroep Noord-Oost Nederland en stichting Probos in 2022. Het onderzoek geeft inzicht in maatregelen die nodig zijn voor vitaal en toekomstbestendig bos. Het gaat zowel om structurele maatregelen (gericht op omgevingsfactoren en/of beheer) als incidentele maatregelen (voor een kwaliteitsimpuls). De provincie stelde in de bossenstrategie het doel om op basis van het onderzoek gaat in gesprek te gaan met het Rijk over de financiering van de maatregelen, en gaf aan een apart uitvoeringsplan te willen maken voor de ambitie vitaliteit. Het rapport vormt de feitelijke onderbouwing voor de pijler "vitaal bos" uit de Bossenstrategie Overijssel en moet inzicht bieden in de huidige toestand van het bos, de maatregelen die nodig zijn om dat bos vitaal te houden of te maken, en de kosten die daarmee gemoeid zijn.

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is een bureaustudie, gebaseerd op een combinatie van bestaande gegevensbronnen: de Zevende Nederlandse Bosinventarisatie (322 meetpunten in Overijssel), bosinventarisatiegegevens van individuele boscijgenaren zoals Staatsbosbeheer en de leden van de Bosgroep (1.862 meetpunten), het

³⁵ Elfde voortgangsrapportage natuur, BIJ12

Natuurbeheerplan 2023 en de bijbehorende beheertypenkaart, een groeiplaatsenkaart en de landelijke stikstofdepositiekaart. Op basis van deze bronnen is eerst een bossenkaart van Overijssel samengesteld. Vervolgens is het bos ingedeeld in 13 bostypen, gebaseerd op de hoofdboomsoort (zoals grove dennenbos, eikenbos en beukenbos) met daarnaast drie typen die zijn afgeleid van het Natuurbeheerplan (veenbos, beekbegeleidend bos en cultuurhistorisch bos). Voor elk bostype is een probleemanalyse gemaakt en zijn mogelijke maatregelen en bijbehorende kosten in beeld gebracht. De resultaten zijn ter validatie voorgelegd aan een team van externe deskundigen, waaronder vertegenwoordigers van Bosgroep Zuid, Wageningen University & Research en Staatsbosbeheer.

Algemeen beeld van het Overijsselse bos

Overijssel telt in totaal 36.246 hectare bos, ongeveer 10,6% van het grondgebied van de provincie, wat ongeveer overeenkomt met het landelijk gemiddelde. De grote boscomplexen liggen op de Sallandse Heuvelrug, de Lemelerberg, in het Vechtdal en bij Staphorst; in Twente bestaat het landschap uit veel kleinere, verspreide bospercelen. Opvallend voor Overijssel is het hoge aandeel particulier eigendom: 62% van het bos is in particuliere handen, tegenover 19% Staatsbosbeheer, 6% Natuurmonumenten, 5% Landschap Overijssel en 7% overige overheid. Twee bostypen domineren het Overijsselse bos: grove dennenbos (29,8% van het areaal) en eikenbos (20,1%), samen bijna de helft van het totale bosareaal. Berkenbos, douglasbos en lariksbos volgen op afstand. Van het totale bosareaal is ongeveer 50% gemengd (meerdere boomsoorten) en 50% ongemengd, met grote verschillen tussen bostypen: loofbossen zijn vaker gemengd dan naaldbossen.

Belangrijkste conclusies

Het rapport constateert dat ongeveer 30% van het Overijsselse bosbestand qua vitaliteit in de categorie bedreigd bostype valt, waarvoor op korte termijn, voor 2030, maatregelen nodig zijn om het betreffende bostype te behouden. Een verhoogde stikstofdepositie vormt, samen met klimaatverandering, de grootste drukfactor op het Nederlandse bos. In 75% van het Overijsselse bos wordt de Kritische Depositiewaarde overschreden, wat leidt tot verzuring van de bosbodem en daarmee tot een afname van beschikbare voedingsstoffen voor bomen en bodemleven.

Voor de algemene toestand van het bos concludeert het onderzoek dat door het uitvoeren van lichte maatregelen, zoals het sturen op meer mengboomsoorten, het inbrengen van klimaatbestendige soorten of het ontwikkelen van een netwerk van oude en aftakelende bomen, de meeste bossen vitaal of klimaatbestendig kunnen worden gemaakt. Voor een viertal bostypen is de situatie ernstiger. Fijnsparbos en lariksbos worden in hun voortbestaan bedreigd: de vitaliteit van deze typen is de afgelopen jaren sterk afgenomen door onder meer verdroging, waardoor de bomen kwetsbaar werden voor insectenaantastingen. Dit heeft al geleid tot grootschalige calamiteitenkap en een afname van het areaal. Daarnaast laten ook eikenbos, dennenbos (grove den) en beukenbos een afnemende vitaliteit zien. Voor deze typen geldt dat tijdig ingrijpen grootschalig verlies in de toekomst naar verwachting kan voorkomen.

Het rapport wijst erop dat sommige maatregelen op korte termijn effect kunnen hebben, zoals het inbrengen of vrijstellen van gewenste boomsoorten en het dempen van sloten om verdroging tegen te gaan. Andere maatregelen moeten weliswaar op korte termijn worden gestart, maar hebben pas op lange termijn effect, zoals de aanpassing van de waterhuishouding van een gebied. Ook het effect van nieuwe boomsoorten op de bodem en op de CO₂-vastlegging via bijgroei wordt pas na enkele decennia merkbaar. Een aanvullende observatie betreft de struiklaag: in Overijssel heeft maar 34% van het bosoppervlak een struiklaag met een bedekking van meer dan 25%, terwijl deze laag bijdraagt aan de diversiteit, de structuur en de opbouw van een vitale bosbodem. Naast de directe invloed van droogte en verzuring speelt hierbij ook de wilddruk een rol: met name reeën vreten jonge struik- en boomsoorten weg, waardoor verjonging en menging worden belemmerd.

Aanbevelingen

Het rapport formuleert drie aanbevelingen voor het vervolg. De eerste aanbeveling betreft monitoring. Er is op dit moment al veel data beschikbaar, met name via de SNL-monitoring bij beheerders die subsidie ontvangen, maar deze data wordt niet op een manier verzameld die het mogelijk maakt om ze samen te voegen en te gebruiken voor onderzoek. Ook de informatie verschilt per beheerder, wat een geïntegreerde studie bemoeilijkt. Het rapport adviseert daarom de data op orde te brengen, zodat op basis van eenduidige en actuele informatie maatregelen genomen en de effecten daarvan op lange termijn gemonitord kunnen worden.

De tweede aanbeveling betreft de bosbodem. Het onderzoek bevat wel informatie over het type groeiplaats, maar niet over de specifieke problematiek die op die groeiplaatsen speelt. Aanbevolen wordt om onderzoek te doen naar de toestand van de bosbodems in Overijssel, en dit te combineren met de SNL-monitoringsgegevens. Dit zou een veel specifiek beeld geven van de toestand van het Overijsselse bos en de maatregelen doeltreffender en beter passend bij de lokale situatie maken.

De derde aanbeveling betreft de afweging tussen maatregelen. Niet elke maatregel is voor elk bostype de beste aanpak: zo kan een netwerk van oude en aftakelende bomen in douglas, lariks of fijnspar ongewenste broedplaatsen voor schadelijke insecten opleveren, en is het stimuleren van natuurlijke verjonging niet altijd wenselijk als dit leidt tot nieuwe monoculturen van een dominante soort. Het rapport adviseert daarom een afwegingskader op te stellen om per locatie te bepalen welke maatregel prioriteit heeft.

Praktijkvalidatie: kanttekeningen van experts

Bij de validatiesessie met externe deskundigen kwam als belangrijkste punt naar voren dat de oorspronkelijk voorgestelde "vitaliteitskaart" beter een kwetsbaarheidskaart genoemd zou kunnen worden, gebaseerd op boomsoorten die het nu al moeilijk hebben (fijnspar, es, eik, lariks, grove den en beuk) en op de structuur en leeftijdsopbouw van het bos. De experts gaven echter ook aan dat het presenteren van een dergelijke kaart risicovol is, omdat deze gemakkelijk uit de context kan worden gehaald en op individueel perceel niveau kan worden geïnterpreteerd. Om die reden is in het rapport gekozen voor een kwalitatieve, tekstuele beschrijving per bostype in plaats van een

kaart. Ook het aspect versnippering van het bosareaal werd door de experts als relevant aangemerkt voor toekomstig onderzoek, maar het onderzoeksteam gaf aan dat hiervoor op dit moment geen budget beschikbaar is binnen de provincie.

5.3 Investeringsvoorstel Bosrevitalisatie

Naar aanleiding van het rapport 'Vitaliteit bossen in Overijssel' is in december 2025 een investeringsvoorstel aan Provinciale Staten voorgelegd voor de revitalisering van bossen.³⁶ Met het wegvallen van financiering uit het NPLG viel niet alleen geld voor bosuitbreiding weg, maar ook geld voor het revitalisering van Overijssels bos. Het college constateert daarnaast dat er geen concreet zicht is op Europese middelen en dat in de Overijsselse maatregelpakketten geen bosrevitalisatie is opgenomen.

Het college noemt vijf mogelijke maatregelen aan de hand van het rapport als belangrijkste: hydrologisch herstel en water vasthouden, variatie in soorten en leeftijd, verbeteren van bosbodems, versterken van de bosstructuur, en verlaging van de wilddruk. Het college legt een directe koppeling tussen bosrevitalisatie en de bredere zoetwateropgave in Oost-Nederland. Op de hogere zandgronden, waar geen of weinig wateraanvoer mogelijk is vanuit het hoofdwatersysteem, staat de waterbeschikbaarheid onder druk door een toenemende watervraag en door versnelde klimaatverandering. Het zelf vasthouden van water in de bodem wordt aangemerkt als belangrijk instrument. Het investeringsvoorstel is gekoppeld aan het uitvoeringsprogramma Haarvaten Op Peil, waarin de provincie, twee waterschappen en vier terreinbeherende organisaties maatregelen treffen tegen verdroging op de hogere delen van Overijssel. Voor zover het bosgebieden betreft, dienen deze maatregelen volgens het college een dubbel doel: verdrogingsbestrijding en revitalisering van bos vallen hierbij samen.

Het college geeft aan dat het vitaliteitsonderzoek uit 2022 wordt geactualiseerd, met oplevering in het derde kwartaal van 2026. In dit actualisatieonderzoek wordt naast de vitaliteit ook de veerkracht van de Overijsselse bossen onder toekomstige klimaatscenario's beschouwd, aansluitend bij de scenario's uit de lopende verkenning "Overijssel in 2100". Daarnaast wil het college een grootschalig onderzoek naar de bosbodems uitvoeren, in afstemming met het lopende bodemonderzoek in Natura 2000-gebieden in het kader van de motie "Kwaliteit natuurbodems in beeld".³⁷ Beide onderzoeken moeten samen de bouwstenen leveren voor revitaliseringsmaatregelen op korte termijn, tot 2030, en op middellange termijn, 2030-2040.

Als argumentatie voor de investering wijst het college op de positieve werking van bomen, bossen en natuur op de gezondheid en het welzijn van mensen, en op het belang van vitale bossen voor de klimaatdoelen en de biodiversiteit. Daarnaast wordt verwezen naar de 10e Voortgangsrapportage Natuur, waaruit blijkt dat het landelijke tempo van bosrealisatie achterblijft bij de doelen uit de Bossenstrategie. Provincies schatten in dat op basis van het huidige beleid en de huidige financiering per 2030

³⁶ PS25-000742

³⁷ PS25-000472

ongeveer 20% van de CO₂-vastleggingsdoelen wordt gerealiseerd. Het college signaleert dat het ministerie van LNV landelijk meer accent wil leggen op bosrevitalisatie, en dat Overijssel voor 2025 al €0,45 miljoen aan rijksmiddelen heeft toegekend gekregen voor revitalisatieprojecten van boscogenaren.

Omvang van de opgave en beschikbare middelen

Het college stelt voor in totaal € 3.687.500 beschikbaar te stellen, opgebouwd uit €3 miljoen vanuit de Perspectiefnota 2026 en € 687.500 uit het restantbudget voor cofinanciering Zoetwater Oost-Nederland binnen het coalitieakkoord. Dit bedrag wordt als volgt verdeeld:

- €2.827.500 voor een subsidieregeling gericht op concrete maatregelen die door partners worden aangeleverd,
- € 500.000 voor het bosbodemonderzoek,
- en € 360.000 als cofinanciering voor water-gerelateerde revitaliseringsprojecten binnen de Regiodeals Vechtdal en Salland.

De besteding is voorzien voor de periode tot en met 2028.

Het college geeft aan dat de maatregelen zich richten op bossen in de categorie bedreigd, buiten de gebieden die al een vergoeding ontvangen via subsidies gekoppeld aan Natura 2000 en het Natuurnetwerk Nederland. Dit betreft tot 2030 ongeveer 1.400 hectare, en voor de periode 2030-2050 nog eens 2.900 hectare. Uitgaande van kengetallen tussen € 7.500 en € 10.000 per hectare, kan met de beschikbare middelen tussen 370 en 500 hectare bos worden gerevitaliseerd. Het college geeft aan dat de totale dekking behoeft voor revitalisering van de Overijsselse bossen dus aanzienlijk groter is dan het nu voorgestelde bedrag: € 9 miljoen tot 2030 en € 28 miljoen tot 2050. Naar nieuwe financieringsbronnen wordt daarom verder gezocht.

5.4 Wat weten PS

Monitor 2024-II

In de Monitor 2024-II is speciaal aandacht voor de voortgang van de Overijsselse bossenstrategie. Revitalisering wordt in de monitor benoemd als een kwetsbare doelstelling. Door het wegvallen van het NPLG en daarmee ook de financiële middelen komen de ambities voor de overige uitbreidingsopgaven en revitalisering onder druk te staan; de provincie onderzoekt mogelijkheden naar alternatieve financieringsbronnen.

Jaarstukken provincie Overijssel

In het jaarverslag van 2025 duikt revitalisatie in het kader van de bossenstrategie voor het eerst op in de jaarstukken van de provincie, als passage onder de noemer Bossenstrategie en boscompensatie.

Tabel 10: Revitalisatie van bos in het jaarverslag 2025

Verslag	Kleurcode	Toelichting
Inhoudelijk	Oranje	We hebben samen met u besloten om de nadruk te leggen op de revitalisering van de bossen in samenwerking met de boseigenaren. Uw staten hebben hiervoor € 3,7 miljoen beschikbaar gesteld. Daarnaast hebben we in 2025 een rijksbijdrage van € 0,45 miljoen gekregen voor bosrevitalisatie. Vanaf 2026 gaan we deze middelen inzetten voor de revitalisatie van de meest urgente boslocaties.
Financieel	Groen	Via de decembercirculaire van het provinciefonds 2025 heeft het Rijk een decentralisatie-uitkering verstrekt voor bosrevitalisatie. Als toelichting is in de circulaire het volgende opgenomen: "De vitaliteit van de Nederlandse bossen gaat achteruit door droogte en verzuring. In het kader van de bossenstrategie werken Rijk en provincies samen aan het revitaliseren van de bossen. Het ministerie van LNV stelt in 2025 (landelijk) een totaalbedrag van € 1,6 miljoen beschikbaar voor bosrevitaliseringsmaatregelen. De verdeling van dit budget is gebaseerd op de ingediende aanvragen van provincies bij het ministerie van LNV." Op basis van de aanvraag die Overijssel heeft ingediend hebben wij een bedrag ontvangen van € 0,45 miljoen voor bosrevitalisatie. Het voorstel is om deze middelen toe te voegen aan de Reserve Uitvoering Kwaliteit van Overijssel en te koppelen aan prestatie 3.5.5. Om de lasten in 2026 te kunnen dekken is het ook nodig om € 0,45 miljoen toe te voegen aan de begroting 2026.

Bron: Jaarverslag provincie Overijssel 2025

6 Omvang houtopstanden

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkeling van de omvang van houtopstanden.

Norm

- De omvang van het bosareaal gaat niet achteruit.

Bevindingen

- Aan de hand van de Nederlandse Bosinventarisatie (NBI) is te zien dat het bosareaal in Nederland sinds 2013 een lichte daling laat zien, zo ook in Overijssel. De meest recente NBI komt uit 2022 waardoor deze data geen zicht geeft op de actuele ontwikkeling van het Overijsselse bosareaal. De volgende NBI wordt in 2027 verwacht.

6.1 Nederlandse Bosinventarisatie (NBI)

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 inventarisatie wordt in 2027 verwacht.

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling in bosoppervlakte in ha per provincie 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 daling zien ten opzicht van de eerdere meetmomenten. Voor de provincie Overijssel geldt hetzelfde.

Tabel 14: Ontwikkeling in bosoppervlakte (in ha) per provincie volgens de LULUCF-reeks

	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

In de NBI-7 staan de voornaamste oorzaken van de lichte daling van het oppervlakte bos in Nederland:

- Het vellen van tijdelijke bossen, aangelegd in de jaren 1980 en 1990 op basis van een subsidieregeling uit het meerjarenplan bosbouw³⁸;
- Het omzetten van bos in andere natuur, zoals heidecorridors en zandverstuivingen, waarvoor geen oppervlaktecompensatie meer vereist is. Tot 2030 en met terugwerkende kracht tot 2017 zal boskap in het kader van beheer van Natura 2000 gebieden (3.400 ha) gecompenseerd worden.

³⁸ Het meerjarenplan bosbouw was het beleidskader voor de regeling bijdragen aanleg snelgroeiend bos (1980-1994) met als doel de aanleg van snelgroeiend bos op voormalige landbouwgrond om de houtproductie te stimuleren en landbouwoverschotten te reduceren. Een eenmalige bijdrage werd verstrekt voor de aanleg van bos met daarbij de verplichting tot instandhouding gedurende 15-25 jaar voor wilgen en populieren en 25-40 jaar voor andere bomen, inclusief de verplichting tot vellen met een terugbetalingseis wanneer de verplichting niet nagekomen werd. Deze verplichting tot vellen werd in 2016 geschrapt uit de regeling. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-2455.pdf?utm>

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

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.

60

Bomen en Bos

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 plaats vinden?
2. Welke inhoudelijke en financiële kaders hanteren de provincies Gelderland en Overijssel op het gebied van bosuitbreiding, -bescherming en -revitalisering³⁹?

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?

³⁹ Revitalisering is het proces om de kwaliteit van bossen te verbeteren

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?
 - i Voor welk deel is er vooraf een formele kapmelding gedaan, wat was de beslissing van de provincie en is herplantplicht opgelegd?
 - ii 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 12.

Tabel 12: 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: 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.

Voor dit onderzoek hebben we geprobeerd om zicht te krijgen op de ontwikkeling van bomen en bos door satellietbeelden uit verschillende periodes 'om te rekenen' in hectares bomen en bos. Helaas bleek de data die daaruit kwam nog te veel ruis te bevatten en daarnaast niet het inzicht te geven in de ontwikkeling van het areaal doordat ook bijgroei van bestaande bomen onderdeel uitmaakte van de data. De kwantitatieve analyse is daarom niet bruikbaar gebleken voor dit onderzoek en maakt dan ook geen onderdeel uit van het rapport.

Bijlage 2: Bronnenlijst

Interviews

Voor dit onderzoek is gesproken met zes medewerkers van de provincie Overijssel en drie medewerkers van TBO's.

Documenten van/over provincie Overijssel

- Bossenstrategie Overijssel (2022)
- 'Groen covenant' provincie Overijssel (2017)
- Handhavingsbeleidsplan, provincie Overijssel
- Investeringsvoorstel Bosrevitalisatie, PS25-000742 (2025)
- Jaarverslagen provincie Overijssel 2020-2025
- Landschap Overijssel, regeling aanleg landschapselementen
- Landschapselementenregister (LASREG), provincies Overijssel en Gelderland (2022)
- Monitor 2024-II, provincie Overijssel
- Motie 'Bos in landbouwgebieden met specifieke opgaven en kansen' (ChristenUnie, D66, Volt, PvdD), 6 mei 2026
- Motie 'Kwaliteit natuurbodems in beeld', PS25-000472
- Natuurbeheerplan Overijssel 2020-2025
- Omgevingsverordening Overijssel
- Omgevingsvisie Overijssel (2017, met actualisaties t/m 2023)
- Omgevingsvisie Overijssel, nieuwe versie (vastgesteld door PS op 13 mei 2026)
- Perspectiefnota 2026, provincie Overijssel
- Persbericht 'Meer geld voor herstel en versterking van natuur', provincie Overijssel, november 2024
- Projectplan boscompensatie Overijssel (2026)
- Rapport 'Vitaliteit bossen in Overijssel', Bosgroep Noord-Oost Nederland & Stichting Probos (2022)
- Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap Overijssel (SKNL)
- Subsidieregeling 'Meer bos in Overijssel', Loket provincie Overijssel
- Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer Overijssel
- VTH-jaarverslagen provincie Overijssel 2020-2025
- Zoekgebiedenkaart 'Waar past bos?', Geoportaal Overijssel

Documenten algemeen

- Aanvalsplan Landschap, Deltaplan Biodiversiteitsherstel-coalitie, september 2022
- Actueel Hoogtebestand Nederland (AHN), versies AHN3 (2019), AHN4 (2022), AHN5/6 (2025)
- Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), AMvB onder de Omgevingswet (2024)
- Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), AMvB onder de Omgevingswet (2024)
- Boswet 1922, vervangen door de Boswet 1961
- Europese Commissie, EU-Biodiversiteitsstrategie voor 2030, COM(2020)380 (mei 2020)
- Europese Commissie, Nieuwe EU-bosstrategie voor 2030, COM(2021)572 (16 juli 2021)
- Index Natuur en Landschap, BIJ12
- IPO, BIJ12 & ministerie LNVN, Elfde Voortgangsrapportage Natuur, nr. 11 (december 2025)
- IPO, BIJ12 & ministerie LNVN, Tiende Voortgangsrapportage Natuur (2023)
- Klimaatakkoord (2019)
- Nationale bossenstrategie 2020)
- Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), geschrapt door kabinet-Schoof, september 2024
- Natuurpact (2013)
- Omgevingswet, in werking sinds 1 januari 2024
- Programma Natuur, Rijk en provincies (eerste fase vanaf 2021)
- Regeling specifieke uitkering Programma Natuur (Stcrt. 2021, 21454; BWBR0045066), ministerie LNV, april 2021
- Regeling specifieke uitkering Programma Natuur 2e fase (BWBR0049864)
- Richtlijn 92/43/EEG (Habitatrichtlijn), 21 mei 1992
- Richtlijn 2009/147/EG (Vogelrichtlijn), 30 november 2009 (oorspronkelijk Richtlijn 79/409/EEG uit 1979)
- Verordening (EU) 2018/841 (LULUCF-verordening), 30 mei 2018
- Verordening (EU) 2024/1991 (Natuurherstelverordening), 17 juni 2024
- Wageningen Environmental Research/WOT Natuur & Milieu, Zevende Nederlandse Bosinventarisatie (NB17, 2022)
- Wet natuurbescherming (Wnb, 2017)

Websites

- Regeling bijdragen aanleg snelgroeiend bos (1980-1994)
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-2455.pdf?utm>
- Regeling verstrekken SPUK Programma Natuur
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-21454.html>

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.
ANLb (Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer)	Subsidieregeling voor agrariërs die via collectieven natuur- en landschapswaarden op en rond hun bedrijf beheren.
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.
Beheertype (SNL)	Gestandaardiseerde categorisering van natuur- en landschapstypen op basis van vegetatiestructuur en abiotische condities, vastgelegd in de Index Natuur en Landschap; bepaalt voor welk beheer subsidie aangevraagd kan worden.
Boomkroonbedekking	Meting die de tweedimensionale projectie van het aanwezige bladerdak in beeld brengt, ongeacht de landgebruiksclassificatie van de onderliggende grond.
BOPA (Buitenplanse omgevingsplanactiviteit)	Tijdelijke gemeentelijke vergunning voor een activiteit die niet past binnen het geldende omgevingsplan, als tussenstap tot aanpassing van het plan.
DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet)	Digitaal platform waarlangs aanvragen, meldingen en vergunningprocedures onder de Omgevingswet worden afgehandeld, waaronder kapmeldingen.
GGA (Gebiedsgerichte aanpak)	Werkwijze waarbij meerdere ruimtelijke opgaven in een gebied integraal worden opgepakt.
GLB (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid)	Europees beleidskader voor landbouwsubsidies en plattelandontwikkeling.

Groenblauwe 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.
Index Natuur en Landschap	Landelijk uniforme typologie van 49 natuur- en landschapsbeheertypen die de basis vormt voor het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL).
Kritische Depositiewaarde (KDW)	Drempelwaarde voor stikstofdepositie waaronder een habitattype duurzaam behouden kan blijven; overschrijding leidt tot verzuring en verlies van biodiversiteit.
LASREG (Landschapselementenregister)	GIS-register van houtige en blauwe landschapselementen in Overijssel en Gelderland, gebruikt voor de 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.
N2000 / Natura 2000	Europees netwerk van beschermde natuurgebieden op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn, waarbinnen instandhoudingsdoelen voor habitats en soorten gelden.
Natuurbeheerplan	Provinciaal beleidskader dat aangeeft waar welke natuur aanwezig is, welke beheerdoelen gelden en voor welke percelen subsidie aangevraagd kan worden.
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 (Nationale 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.
ONW (Zone Ondernemen met Natuur en Water)	Zone rondom het NNN in Overijssel waar ruimte wordt geboden voor combinaties van economie en natuur, zoals nieuwe landgoederen.
SKNL (Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap)	Provinciale regeling voor investeringen in omvorming, inrichting en kwaliteitsontwikkeling van natuur, aanvullend op de beheersubsidie van de SRNL.
SNL (Subsidiestelsel Natuur en Landschap)	Stelsel van provinciale subsidieregelingen voor beheer en kwaliteitsverbetering van natuur en landschap, bestaande uit de SRNL (beheer) en de SKNL (investeringen).
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, Natuurmonumenten en Landschap Overijssel.
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.