

# Het meerjarenplan bosbouw

Onlangs verscheen het Meerjarenplan Bosbouw (MJPB), waarin de regering haar visie op de toekomstige ontwikkeling van het Nederlandse bos uiteenzet<sup>1</sup>. De gevolgen van dit plan voor de Nederlandse houtmarkt en houtverwerkende bedrijven blijven hierin echter onderbelicht. In dit artikel wordt dit gemis ondervangen. Met behulp van een recent ontwikkeld modelsysteem wordt een verkenning uitgevoerd naar de effecten die uitvoering van het Meerjarenplan voor de Nederlandse houtmarkt kan hebben. Vervolgens wordt getoetst in hoeverre de doelstellingen van het Meerjarenplan Bosbouw voor de houtproductie te realiseren zijn.

## Achtergronden

De Nederlandse overheid streeft naar een aanzienlijke verhoging van de zelfvoorzieningsgraad voor hout, door middel van onder andere een vergroting van het binnenlands rondhoutaanbod, en daarmee tot een terugdringen van de import van hout. Het MJPB moet aan deze doelstelling bijdragen op het terrein van de houtproductie. Daarvoor is analyse nodig van de volgende factoren:

- het verbruik van rondhout in Nederland;
- de productie van rondhout in Nederland;
- de confrontatie van verbruik en productie;
- de zelfvoorziening voor hout en houtprodukten;
- de betalingsbalans voor hout en houtprodukten.

Voor zover is na te gaan is de analytische onderbouwing van de bovengenoemde factoren in het Meerjarenplan Bosbouw gebaseerd op twee onderzoeken<sup>2</sup>. Beide onderzoeken beperken zich noodgedwongen tot een globale, trendmatige benadering van de Nederlandse houtmarkt. Een modelmatige basis ontbreekt. Dit betekent dat vraag- en aanbodscenario's niet in onderlinge samenhang kunnen worden doorgerekend. Van zelfvoorziening en importeffecten valt dus weinig te zeggen. Derhalve is nader onderzoek naar de ont-

wikkeling van de vraag naar en het aanbod van hout en houtprodukten, de prijsvorming en de invloed van valuta-verhoudingen aangekondigd<sup>3</sup>. Met de in dat kader ontwikkelde modellen wordt nu het MJPB nader geëvalueerd<sup>4</sup>. Om de effecten van het MJPB te kunnen beoordelen zijn twee basisscenario's opgesteld. In het referentie-scenario wordt het MJPB niet uitgevoerd, in het MJPB-scenario wordt het MJPB wel uitgevoerd.

## Het verbruik van rondhout

Rondhout dient in Nederland meestal als grondstof voor een ander produkt. Het overgrote deel gaat naar de hout- en meubelindustrie of de papierindustrie. De activiteiten van deze houtverwerkers hangen vooral samen met de ontwikkeling in de bouw en met de economische groei, zodat de vraag naar rondhout in Nederland voornamelijk een afgeleide vraag is. Met het model zijn de gevolgen van drie niveaus van economische groei berekend. In alle drie gevallen zal de komende decennia een toenemende vraag naar rondhout (naaldhout en, in iets mindere mate, niet-tropisch loofhout) ontstaan, met name ten behoeve van de papierproductie. Ook de vraag naar naaldzaaghout zal enigszins toenemen, waarbij vervanging van tropisch hout mede een rol speelt. Bij met name naaldhoutverwerkers is een tendens naar schaalvergroting gaande, gekoppeld aan een toenemende gerichtheid op de exportmarkt.

## De productie van rondhout

De streefcijfers voor de rondhoutproductie, zoals opgenomen in het MJPB, zijn niet gebaseerd op verwerkingsmogelijkheden door de markt, maar op teeltkundige mogelijkheden. Een gedeelte van het aanbod blijkt, bij de huidige marktstructuur, niet zonder meer te worden opgenomen door de verwerkende bedrijvigheid. Dit betreft voornamelijk zwaar loofzaaghout. Streeft men toch naar een optimale afzet van de ex-

tra houtproductie, dan betekent dat in de praktijk het terugdringen van de import van loofhout en/of het creëren van een nieuwe afzetmarkt in binnen- of buitenland. Met het model is het effect gesimuleerd van importheffingen op loofhout. Per saldo kan echter worden geconstateerd dat een dergelijke importheffing averechts werkt. De beste manier om het verbruik van Nederlands loofzaaghout te stimuleren is het scheppen van nieuwe verwerkings- en afzetmogelijkheden. In het MJPB wordt hierover slechts zeer vrijblijvend gesproken<sup>5</sup>. Daarmee schiet het plan wat betreft de afzet te kort als bijdrage aan de pogingen de bosbouw rendabel te maken. Om de bedoelingen van het MJPB volledig tot zijn recht te laten komen, gaan we uit van een volledige opname van het surplus aan loofhoutaanbod door de verwerkers. De maatregelen van het MJPB leiden in onze berekeningen in eerste instantie tot een terugval in de rondhoutproductie vergeleken met de referentie-ontwikkeling. Het is dan ook onduidelijk hoe de jaarlijkse houtoogst van gemiddeld 1,3 mln. m<sup>3</sup> die door het MJPB in de periode tot 2000 wordt voorzien, tot stand moet komen<sup>7</sup>. Rond 2010 komt de rondhoutproductie van het MJPB boven de referen-

1. Ministerie van Landbouw en Visserij, *Meerjarenplan Bosbouw*, regeringsbeslissing, 16 mei 1986.

2. H.A. van der Meiden, *De beschikbaarheid van hout*, Stichting Bos en Hout, 1986, en NEI, *Een verkenning met betrekking tot de problematiek van de Nederlandse bosbouw*, april 1986.

3. Minister van Landbouw en Visserij, brief aan de Tweede Kamer, 18 630, nr. 7, 26 november 1986.

4. Het gaat om een model voor de hout- en papiermarkt en een model voor houtoogstprognoses, zie A.J. Gerritse, *De Nederlandse bos-, hout- en papiersector, kwantitatieve verkenning en modelontwikkeling*, concept-rapport De Dorschkamp, september 1988, en P.J.W. Hinssen, *HOPSY, verkenning van mogelijkheden en ontwikkeling van een systeem voor lange termijn prognoses van potentieel houtaanbod op regionaal en nationaal niveau*, rapport nr. 489, De Dorschkamp, 1987.

5. A.J. Gerritse en P.J.W. Hinssen, *Bosbouw en houtmarkt in Nederland, enkele modelmatige verkenningen inzake het Meerjarenplan Bosbouw*, concept-rapport De Dorschkamp, november 1987.

6. *Meerjarenplan Bosbouw*, blz. 12 en 36.

7. *Meerjarenplan Bosbouw*, blz. 35.

tie-ontwikkeling te liggen. De naaldhoutproductie zal overigens pas rond 2027 boven de betreffende referentiehoeveelheid komen. Het nadelige effect dat het MJPB in eerste instantie voor de naaldhoutverwerkers heeft (minder aanbod), zal dus pas over 40 jaar zijn verdwenen. Op lange termijn wordt in het MJPB gestreefd naar een produktie van 2,01 miljoen m<sup>3</sup> rondhout, waarbij de aandelen van naaldhout, zacht loofhout en hard loofhout moeten uitkomen op respectievelijk 45%, 32% en 23%. Het model geeft echter aan dat in de evenwichtssituatie de totale rondhoutproductie op 1,97 mln. m<sup>3</sup> komt te liggen met aandelen van 50%, 27%, en 23%. Het aandeel naaldhout daalt dus volgens onze berekeningen minder dan in het MJPB wordt aangenomen, terwijl het aandeel zacht loofhout duidelijk achterblijft bij de streefcijfers.

### De confrontatie van verbruik en produktie

Als we nu het binnenlands verbruik en de binnenlandse produktie van rondhout tegenover elkaar zetten blijkt dat het tekort aan rondhout de komende decennia drastisch zal toenemen, en dat de samenstelling van het tekort zal veranderen. Met name de vraag naar naaldhout zal sterk toenemen. De binnenlandse produktiemogelijkheden kunnen in geen van beide scenario's gelijke tred met de vraag houden. Het huidige overschot aan naaldhout zal omslaan in een aanzienlijk tekort. De naaldhoutverwerkers zullen de komende decennia dus maar een klein deel van hun hout uit eigen land kunnen betrekken. Als gevolg hiervan zal de import van naaldhout in de periode tot 2015 in het MJPB-scenario met gemiddeld 6,1% per jaar moeten toenemen. Daar staat tegenover dat de import van niet-tropisch loofhout zal teruglopen.

### Zelfvoorziening en betalingsbalans

In de overheidsplannen is sprake van een zelfvoorzieningsgraad voor hout en houtprodukten (verder aan te duiden als algemene zelfvoorziening<sup>8</sup>). De algemene zelfvoorzieningsgraad (thans ongeveer 8%) zal in beide scenario's op de langere termijn en bij een ongewijzigde vraagontwikkeling gaan dalen. De algemene zelfvoorziening zal dan ook niet snel boven de 10% komen. De in het MJPB als doel gestelde algemene zelfvoorzieningsgraad van 17% voor 2050 lijkt in ieder geval erg optimistisch. De zelfvoorziening voor rondhout, die op dit moment op ruim 86% ligt, zal

de komende decennia sterk dalen<sup>9</sup>. Na 2009 echter wordt in het MJPB-scenario het effect van de maatregelen zichtbaar, zodat de zelfvoorziening voor rondhout structureel wat hoger komt te liggen dan in het referentiescenario. Opvallend is dat bij het hanteren van verschillende definities voor zelfvoorziening ook uiteenlopende ontwikkelingen zijn te constateren. Dit wordt nog duidelijker als we het MJPB-scenario splitsen in de drie genoemde verbruiksscenario's. Bij een lagere economische groei blijkt de algemene zelfvoorziening hoger te worden, maar is de zelfvoorziening voor rondhout juist lager. De verklaring is dat bij een lagere economische groei de vraag naar rondhout afneemt en de prijzen onder druk komen. Dat heeft een lagere rondhoutproductie tot gevolg. Bij een hoge economische groei is de situatie juist omgekeerd. Een soortgelijke redenering gaat op bij het doorrekenen van hoge en lage dollarkoersen, die in de vraag naar en de prijsvorming van rondhout een grote rol spelen. Twee doelstellingen (het streven naar een hogere algemene zelfvoorziening en het opvoeren van de rondhoutproductie) blijken in dergelijke situaties tot tegenstrijdige uitkomsten te (kunnen) leiden. De vraag rijst hoe de resultaten van het beleid dan beoordeeld moeten worden. Hier wrekt zich eens te meer het gebrek aan een modelmatige benadering. Het tekort op de betalingsbalans voor hout en houtprodukten ligt op dit moment rond de f 4 mrd. In het referentiescenario zal dit tekort in 2015 opgelopen zijn tot f 6,1 mrd. per jaar. Het tekort op de betalingsbalans in het MJPB-scenario zal, vergeleken met het referentiescenario, in 2015 f 70 mln. lager uitkomen, hetgeen volledig door de vervanging van import door de toenemende binnenlandse rondhoutproductie in de MJPB-variant wordt veroorzaakt. Beschouwen we de hoge en lage groeivarianten binnen het MJPB-scenario, dan wordt het beeld aanzienlijk minder stabiel. In het hoge-groei-scenario leidt de sterke toename van de vraag tot een stijging van de import en daarmee tot een tekort van ruim f 15 mrd. in 2015. In een lage-groei-scenario is er vrijwel geen sprake van een tekort.

### Slotbeschouwing

Het Meerjarenplan geeft de teeltkundig haalbare rondhoutproductie weer, maar gaat voorbij aan de vraag of dit hout ook volledig zal worden opgenomen door de markt. Gaan we ervan uit dat dit laatste wel gebeurt dan kan worden geconcludeerd dat het Meerjarenplan na ongeveer 2010 aan zijn doel (een hogere houtproductie) zal beant-

woorden. De rondhoutproductie zal als gevolg van de maatregelen van het MJPB op de zeer lange termijn (na 2030) ongeveer 300.000 m<sup>3</sup> boven de trendmatige produktie komen te liggen. Op korte termijn (tot 2010) levert dit echter problemen op waarmee in het MJPB te weinig rekening wordt gehouden. In de vraag naar hout in Nederland is sinds enige jaren van een duidelijke kentering sprake. Door de schaalvergroting die bij met name de verwerkers van naaldhout optreedt zal een sterk toenemende vraag naar naaldhout ontstaan. Deze verbruikers hebben aangegeven daarbij een beroep op de binnenlandse markt te willen doen<sup>11</sup>. De richting waarin het MJPB de rondhoutproductie wil sturen, namelijk groei, is dus goed, maar de omvang van de maatregelen schiet vooralsnog te kort. Ook de samenstelling van de rondhoutproductie op de kortere termijn (tot rond 2010) is niet afgestemd op de vraag. De gemaakte keuzen leiden er toe dat het voorziene aandeel zacht loofhout voorlopig aanzienlijk lager zal zijn dan in het MJPB wordt verondersteld. Bovendien zal extra naaldhout moeten worden ingevoerd. Dit botst met het streven om de binnenlandse produktie op het binnenlands verbruik af te stemmen<sup>12</sup>.

De doelstellingen voor de houtproductie in het Meerjarenplan zijn beïnvloed door andere dan houtproductieve overwegingen, maar het is niet duidelijk of de consequenties hiervan voor de houtmarkt voldoende zijn gewogen. Waarschijnlijk niet, want een modelmatige onderbouwing ontbreekt. De onderlinge samenhang van doelstellingen wordt op geen enkele wijze gekwantificeerd. Evenmin is aangegeven hoe wordt omgegaan met doelstellingen, die tegenstrijdige resultaten kunnen geven. Het ophangen van het beleid aan een onduidelijk begrip als algemene zelfvoorziening lijkt daarom weinig zinvol en heeft bovendien gevaarlijke kanten als niet naar achterliggende verbanden wordt gekeken. Een verandering van de economische groei of van de dollarkoers heeft een veel grotere invloed op de algemene zelfvoorziening dan het opvoeren van de rondhoutproductie. Daarmee bestaat het gevaar dat de basis onder het beleid door factoren van buitenaf wordt weggeslagen.

8. De algemene zelfvoorzieningsgraad is de binnenlandse rondhoutproductie gedeeld door het verbruik van de produkten die met rondhout gemaakt worden.

9. De zelfvoorzieningsgraad voor rondhout is de rondhoutproductie gedeeld door het rondhoutverbruik.

10. *Meerjarenplan Bosbouw*, blz. 30.

11. Zie bij voorbeeld NEI, *Een verkenning met betrekking tot de problematiek van de Nederlandse bosbouw*, april 1986.

12. *Meerjarenplan Bosbouw*, blz. 36.

13. Handelingen Vaste Commissie voor Landbouw, 49ste uitgebreide commissievergadering, 16 februari 1987, blz. 49-16.

Het Meerjarenplan Bosbouw kan beter als een intentieverklaring omtrent de toekomstige bosontwikkeling worden opgevat dan als een sectorplan, zoals het wordt gepresenteerd<sup>13</sup>. Wil het plan tot een echt sectorplan uitgroeien dan dient aan drie voorwaarden te worden voldaan. Om te beginnen moet samenhang in de doelstellingen worden gebracht, zodat expliciete afwegingen mogelijk worden. Bovendien moet een model worden gebruikt waarin de verschillende samenhangen op de houtmarkt goed tot hun recht komen en waarmee zowel op de korte als op de lange termijn scenario's en beleidsvari-

anten kunnen worden doorgerekend. Ten slotte dient een invulling te worden gegeven aan de in het MJPB aangekondigde periodieke evaluaties. Een belangrijke rol hierbij lijkt weggelegd voor een Meerjarenplan voor de Houtvoorziening.

**Ton Gerritse**  
**Paul Hinssen**

De auteurs zijn verbonden aan de vakgroep economie van het Rijksinstituut voor onderzoek in de bos- en landschapsbouw 'De Dorschkamp' te Wageningen. Met dank aan ir. A.P.W. de Wit voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.