

# Het meerjarenplan bosbouw

IR. L.H.G. SLANGEN\*

## Inleiding

In het laatste decennium is een groot aantal rapporten en beleidsnota's over de Nederlandse bosbouw verschenen. Voor het door de overheid te voeren bosbouwbeleid is daarvan het *Meerjarenplan Bosbouw* (MJB) het belangrijkste. De komst van het MJB is reeds aan het eind van de jaren zeventig aangekondigd. Het preluderen op het verschijnen van dit beleidsvoornemen heeft de verwachtingen hoog doen stemmen. Het MJB vormde als het ware een cumulatiepunt van de beleidsvoornemens voor de bosbouw neergelegd in de *Nota landelijke gebieden* en de drie „groene” structuurschema's voor de sector bosbouw en die ten aanzien van de houtproductie. In dit artikel wordt een antwoord gezocht op de vraag of het MJB aan de gestelde, hoog gespannen verwachtingen voldoet.

## Bedrijfseconomisch tegenover nationaal-economisch belang

Het MJB (hfst. 2, blz. 11) neemt voor de kostenbepaling van de instandhouding en uitbreiding van het bosareaal de gebruikelijke produktiefactoren in aanmerking: kapitaal, arbeid en grond. Of met het zo laag mogelijk houden van de kosten van deze produktiefactoren het bosbedrijf een zo gezond mogelijke economische basis wordt gegeven, is echter de vraag. Bij een zienswijze waarbij het collectief van de bosbedrijven (macro-economische benadering) voorop staat mag, vanuit de samenleving gezien, het streven naar zo laag mogelijke kosten wél naar een optimale situatie leiden. Het betekent echter geenszins dat daarmee een gezonde economische basis voor het individuele bosbedrijf zal ontstaan. Voor het individuele bedrijf wordt een zo gezond mogelijke basis immers niet alléén bepaald door de kosten, maar ook door de opbrengsten. Hier wringt zich de vermenging van een micro-economische met een macro-economische analyse, die op verscheidene plaatsen in het MJB is te constateren.

Het MJB lijkt ook rekening te willen houden met „opportunity costs”, gezien het gestelde op blz. 11: „Instandhouding en uitbreiding van het bosareaal brengen vanzelfsprekend kosten met zich mee: kapitaal, arbeid, grond, in mindere mate ook energie (. . .). Stuk voor stuk zijn dit factoren die ook kunnen dienen om aan andere maatschappelijke behoeften te voldoen”. Deze opvatting wordt echter in de rest van het rapport losgelaten: aan het gebruik van kapitaal en grond in de bosbouw zijn geen kosten verbonden. De berekeningen van de kosten en de opbrengsten van 42 bostypen getuigen van het produkt van fysiocratisch denken. Kapitaal en grond zijn om niet beschikbaar, niet schaars en niet alternatief aanwendbaar. Op blz. 108 wordt zelfs expliciet gesteld dat het in de bosbouw gebruikelijk is geen kosten toe te rekenen aan het in grond geïnvesteerde vermogen. Over het vermogen, vastgelegd in de houtopstand, wordt in het geheel niet gerept. Als dit gebruik tot een norm is verheven, in afwijking van het gestelde op blz. 11, zou dit toch minstens expliciet in het MJB moeten worden genoemd.

## De vraag naar hout en houtprodukten

Voor het doen van betrouwbare voorspellingen voor de vraag en het aanbod van rondhout en houtprodukten mist het MJB de noodzakelijke onderbouw. Inhoudelijk wordt er nauwelijks aandacht besteed aan factoren die het verbruik en de produktie van rondhout en houtprodukten bepalen. Wat de verbruikzijde betreft, wordt voor het toenemen van de vraag alleen aandacht besteed aan de bevolkingsgroei. Het MJB gaat in eerste instantie uit van een bevolkingsgroei tot

18 mln. inwoners in 2030. Voorts wordt zonder nadere specificatie aangenomen dat de consumptie per hoofd ongewijzigd blijft. De gegevens worden vervolgens in verband gebracht met het beleidsvoornemen van de minister van Economische Zaken om binnen een tijdsbestek van 50 jaar te streven naar een zelfvoorzieningsgraad van 25% (waarom eigenlijk?, L.S.). De bevolkingsgroei tot 18 mln., de gelijkblijvende consumptie per hoofd, en een zelfvoorzieningsgraad van 25% leiden in het MJB tot de conclusie dat de binnenlandse houtproductie tot 3,9 mln. m<sup>3</sup> per jaar moet stijgen (men spreekt in dit verband van 3,9 mln. m<sup>3</sup> rondhout-equivalenten).

Hier zijn enkele kanttekeningen bij te plaatsen. Allereerst de bevolkingsgroei; volgens de meeste recente prognose van het CBS (1984) zal Nederland in 2035 tussen de 12,0 en 14,8 mln. inwoners tellen. Genoemde aantallen geven de grenzen aan van het gebied waarbinnen het bevolkingsverloop zich met een bepaalde waarschijnlijkheid zal gaan afspelen. De middenvariant van het CBS komt uit op 13,4 mln. inwoners in 2035. Uitgaande van deze bevolkingsomvang en de zelfvoorzieningsgraad van 25%, dalen de benodigde rondhout-equivalenten van 3,9 mln. m<sup>3</sup>/jaar tot 2,9 mln. m<sup>3</sup>/jaar. Een tweede kanttekening betreft de vraag en de gevraagde hoeveelheid. Zoals bekend, wordt de vraag bepaald door de bevolkingsomvang, het inkomen per hoofd, de prijzen van substitutieprodukten en de preferenties van de consumenten. De gevraagde hoeveelheid hangt af van de prijs. Voor het verbruik van rondhout en houtprodukten in Nederland zijn van belang: het effect van het inkomen per hoofd op het verbruik, het effect van de prijs op het verbruik en de trendmatige ontwikkeling in het verbruik. Op basis van regressievergelijkingen zijn de in de tabel weergegeven inkomenselasticiteiten en prijselasticiteiten van de vraag alsmede de trendmatige veranderingen per jaar geschat. Alleen bij gezaagd hout is de inkomenselasticiteit kleiner dan 1. Dit betekent dat de vraag naar houtprodukten achterblijft bij de toename van het inkomen per hoofd. De prijselasticiteit van het verbruik is in alle gevallen negatief en absoluut gezien kleiner dan 1. Een stijging van de prijs zal dan ook tot een afname in het verbruik leiden. De trendmatige ontwikkeling laat bij rondhout, gezaagd hout en pulp een afname in het verbruik zien. Bij plaathout, papier en karton is er sprake van een trendmatige toename in het verbruik, zij het dat deze beperkt van omvang is, t.w. ca. 1% per jaar. Op grond van de tabel kan dan ook worden vastgesteld dat de toename van de houtconsumptie achterblijft bij de toename van het inkomen per hoofd. Een stijging van de prijzen zal zich uiten in afname van de gevraagde hoeveelheid. De afname zal, uitgedrukt in procenten, geringer zijn dan de relatieve prijsstijgingen. De trendmatige ontwikkelingen wijzen op langere termijn in het merendeel van de gevallen niet op een toename in het verbruik.

Tabel. Vraagbepalende factoren voor hout en houtprodukten

Houtsoort	Inkomens-elasticiteit van de vraag	Prijselasticiteit van de vraag	Trendmatige ontwikkeling van de vraag in % per jaar
Rondhout	0,88	-0,78	-6,7
Gezaagd hout	1,53	—	-3,3
Plaathout	0,72 a)	-0,28 a)	1 a)
Pulp	0,99	-0,27 a)	-2,0
Papier en karton	0,46 a)	-0,28 a)	1,3 a)

a) Berekend uit regressiecoëfficiënten die niet statistisch significant bij 5% zijn. Bij gezaagd hout kon de prijselasticiteit van de vraag niet berekend worden.

## De bedrijfsresultaten

Uit het MJB blijkt dat de particuliere bosbedrijven in Nederland gemiddeld genomen een negatief bedrijfsresultaat kennen. Het berekende bedrijfsresultaat is feitelijk een saldopost waarmee (bij een positief saldo) de beloning wordt weergegeven voor het vermogen, vastgelegd in grond en houtopstand. Een negatief bedrijfsresultaat houdt in dat er geen beloning wordt gerealiseerd voor het vermogen, vastgelegd in grond en houtopstand. Deze negatieve bedrijfsresultaten zijn volgens het MJB, blz. 83: „(...) vooral een liquiditeitsprobleem”. Een dergelijke formulering voor de daadwerkelijke oorzaak is weinig zorgvuldig. Het is immers de geringe winstgevendheid die er voor zorgt dat de kosten hoger zijn dan de opbrengsten. De geringe winstgevendheid veroorzaakt op haar beurt dat binnen het bosbedrijf onvoldoende financiële middelen worden gegenereerd om een vanuit bosbouwtechnisch oogpunt optimaal activiteitsniveau te kunnen handhaven. Dat het probleem niet is gelegen in de financieringsratio's op korte en lange termijn, blijkt ook duidelijk uit de wijze waarop de particuliere bosbedrijven hun bezittingen hebben gefinancierd: in de meeste gevallen zijn de bosbedrijven volledig met eigen vermogen gefinancierd.

Bovendien is het nog steeds merkwaardig dat de bedrijfsresultaten in de bosbouw uitsluitend zijn gebaseerd op de particuliere bosbedrijven. Bijna 60% van de bosbedrijven is eigendom van de overheid. De particulieren beschikken daarentegen over ca. 28% van de bedrijven. De grootste boscopstouwer bij de overheid is Staatsbosbeheer, thans over ongeveer 30% van het bosbezit groter dan 5 ha beschikt. Van het gehele overheidsbosbezit behoort ca. 50% aan Staatsbosbeheer. De eigen objecten van Staatsbosbeheer hebben een gemiddelde grootte van 545 ha. Staatsbosbeheer beschikt ten minste over ca. 30 bosbedrijven waarbij de nadruk op de houtproductie ligt. Het voordeel van deze bedrijven is dat, indien er schaalvoordelen zijn in de bosbouw, deze zich hier, gezien de grootte van de bedrijven, zullen manifesteren. Bovendien mag men aannemen dat beheer, leiding en toezicht, alsmede de dagelijkse bedrijfsvoering, door vakbekwame personen zullen worden uitgevoerd. Wat zou er nu meer voor de hand liggen dan ook bedrijfseconomische gegevens te presenteren van een groot aantal bosbedrijven van de overheid, waarvan wordt gezegd dat ze het beter doen dan de particuliere bedrijven? Bovendien zou de informatiewinst die zou ontstaan, van nut kunnen zijn voor het te voeren overheidsbeleid en de politieke besluitvorming over het in stand houden en uitbreiden van bos. Last but not least: belastingbetalers hebben er recht op te weten wat er met hun belastinggeld gebeurt.

## De toekomstige bedrijfsresultaten

Het MJB geeft aan dat in de toekomst, via een verandering van de bossamenstelling, voor het totale bosareaal een saldo (= houtopbrengst minus variabele kosten) van f. 310 per ha. per jaar kan worden bereikt. Dit bedrag leidt dan tot een positief bedrijfsresultaat van f. 200 per ha. per jaar, dat als beloning voor het vastgelegde vermogen in grond en houtopstand moet worden gezien. Wordt een zelfde berekening toegepast op de LEI-gegevens van de particuliere bosbedrijven, dan resulteert voor 1980, 1981 en 1982 een negatief bedrijfsresultaat van f. 276 per ha. Dat betekent dat het bedrijfsresultaat met f. 476 per ha per jaar zal moeten verbeteren. Ruwweg komt dat in vergelijking met de huidige situatie neer op een verdrievoudiging van de houtopbrengsten én gelijktijdig een halvering van de kosten per ha. De wijze waarop een dergelijke drastische ingreep zou moeten worden uitgevoerd blijft volstrekt onduidelijk, of is gebaseerd op niet verifieerbare aannemen. Een van de belangrijkste daarvan vormt de stijging van de houtprijzen. De empirische gegevens om dit nader te onderbouwen ontbreken echter. Ter illustratie kan de prijsontwikkeling in de periode 1970-1980 worden genomen. Het blijkt dat in deze periode de houtprijzen op bosbedrijfsniveau (inclusief Staatsbosbeheer) in nominale zin zijn gestegen. Bij het defleren van de houtprijzen voor de boscopstouwer

ren met de prijsindex van de koopkracht van de gulden blijkt er sprake te zijn van een daling van de reële houtprijzen. Toch wordt ook in deze periode in overheidsnota's inzake de bosbouw de stelling aangehangen dat de houtprijzen met meer dan de koopkrachtdaling van de gulden zouden stijgen, en als argument gehanteerd om de directe produktiesubsidies te laten vervallen.

## De financiële consequenties

Naast het in stand houden van het huidige bosbouwareaal streeft de overheid naar bosuitbreiding. Het MJB heeft als eerste termijngelinkte doelstelling: „Het uitbreiden van het bosareaal met 30.000 à 35.000 ha door of vanwege de overheid in de periode die loopt tot in de negentiger jaren en het bevorderen van bosuitbreiding door particulieren”. Particulieren zouden zorg moeten dragen voor de aanleg van 15.000 ha produktiebeplantingen. De financiële onderbouwing van de voornemens is echter ver onder de maat. Het MJB stelt dat „(...) het beleid er op gericht is om op lange termijn de instandhouding van het grootste deel van het bosareaal onafhankelijk te maken van financiële bijdragen van de overheid”.

Een merkwaardige en discutabele opmerking. In de eerste plaats is het grootste deel van het bosareaal in handen van de overheid (Staatsbosbeheer is in deze categorie de grootste boscopstouwer). Uit de verslagen van Staatsbosbeheer blijkt dat de kosten voor onderhoud, exploitatie en beheer van het „bosbedrijf” tussen de f. 300 en f. 400 per ha hoger zijn dan de opbrengsten. Dit betekent dat er financiële middelen van de overheid nodig zijn om het exploitatietekort te dekken. In de tweede plaats zijn er naast de gemeentelijke bosbedrijven de niet-overheidsbosbedrijven. Voor deze groep kunnen de particuliere bosbedrijven maatgevend worden geacht. In de periode 1978 t/m 1982 ontvingen deze gemiddeld f. 207 per ha subsidie per jaar. Zij dekken daarmee ca. 42% van de kosten. Gezien de bedrijfsresultaten kunnen de subsidies en bijdragen niet worden gemist. Integendeel, het pleiten voor een verhoging zou op zijn plaats zijn. Bovenbedoelde opmerking uit het Meerjarenplan moet dan ook op veronderstellingen met weinig realiteitswaarde berusten.

Voorts wordt onvoldoende aandacht geschonken aan de relatie tussen de lokatie van de aan te leggen bossen en de benodigde overheidsuitgaven. Uit het MJB (blz. 152) blijkt dat met de reeds gereserveerde middelen ca. 4.300 ha bos zal worden aangelegd in de Randstad. Noch bij de gereserveerde financiële middelen, noch bij de volumina in ha, wordt er rekening mee gehouden dat de aankoop van grond, aanleg en inrichting van bos in de Randstad aanzienlijk hogere bedragen zal vergen dan de bovengenoemde f. 41.000 per ha. De benodigde bedragen voor aankoop, aanleg en inrichting zullen dichterbij f. 80.000 per ha liggen dan bij f. 40.000 per ha. Uitgaande van f. 80.000 per ha zou de aanleg van 4.300 ha bos in de Randstad al f. 344 mln. in de periode tot 2000 vergen of wel ca. f. 22 mln. per jaar. Dat is ruim 3/4 van het gehele beschikbare budget van f. 25 mln. per jaar in de meerjarenraming voor bosuitbreiding. Samenvattend kan worden gesteld dat de raming van de financiële middelen die nodig zijn voor de uitbreiding van het blijvende bos, te laag is. Voor aankoop, aanleg en inrichting, alsmede voor onderhoud, exploitatie en beheer, zijn tot en met het jaar 2000 minimaal f. 180 mln. meer nodig. Daarvan is ca. f. 170 mln. nodig voor aankoop, aanleg en inrichting als gevolg van de aanzienlijke hogere grondprijzen in de Randstad en ca. f. 10 mln. voor onderhoud, exploitatie en beheer voor het aangelegde bos.

Naast de uitbreiding van het blijvende bos wil de regering de aanleg van 15.000 ha produktiebeplantingen voor het jaar 2000 door particulieren en lagere overheden stimuleren. De gedachten gaan tot nu toe uit naar een bebouwingssubsidie en een eenmalig bedrag, waarmee aan het gebrek aan inkomsten gedurende de eerste jaren na aanleg tegemoet kan worden gekomen. De Werkgroep „Financiering Bosuitbreiding” gaat blijkens haar berekeningen uit van een bebouwingssubsidie van f. 3.000 per ha en een eenmalige stimuleringsubsidie van

eveneens f. 3.000 per ha. In totaal komt men aan een financieringsbehoefte van f. 90 mln. (tabel 1, blz. 5). In de meerjarenraming van het Ministerie van Landbouw en Visserij is jaarlijks f. 0,8 mln. beschikbaar. De Werkgroep komt dan ook tot een tekort aan financiële middelen van f. 77 mln. Men komt tot de slotsom dat er in de periode 1984-1987 jaarlijks een tekort aan financiële middelen is van f. 5 mln. voor de aanleg van jaarlijks 940 ha produktiebeplantingen.

### Conclusie

De belangrijkste vragen die bij het lezen van het Meerjarenplan onbeantwoord blijven of op zijn best onbevredigend beantwoord worden zijn: waarom meer bos, waarom 30.000 à 35.000 ha en *waar* moet dat bos worden gesitueerd? Als belangrijkste argument waarom er meer bos moet komen wordt wel het argument van de zelfvoorzieningsgraad genoemd: het wordt als onjuist beschouwd wanneer de houtverwerkende industrie (al te) afhankelijk is van het buitenland. Maar het pleiten voor een hogere zelfvoorzieningsgraad gebeurt in elk geval niet op nationaal-economische gronden. In dat geval zou om een juist oordeel over de verhoging van de zelfvoorzieningsgraad te kunnen geven, steeds het economische welvaartsverlies ten gevolge van het onttrekken van produktiemiddelen aan andere toepassingen moeten worden de afgewogen tegen de verkregen voordelen van de bosuitbreiding.

Opvallend is voorts dat nergens in het Meerjarenplan duidelijk wordt gemaakt waarop het voornemen om het bosareaal met 30.000 à 35.000 ha uit te breiden is gebaseerd. Nergens worden argumenten of overwegingen in de politieke be-

sluitvorming genoemd die tot de genoemde oppervlakte hebben geleid. Voor het merendeel van het aan te leggen bos is slechts een globale gebiedsaanduiding bekend. Bij onvoldoende ruimtelijke mogelijkheden in gebieden met hoge prioriteit kunnen – zo stelt het MJB uitdrukkelijk – de aanwezige gelden ook worden besteed aan bosuitbreidingsprojecten met een lage prioriteit. De vraag kan nu gesteld worden: wanneer is er sprake van onvoldoende ruimtelijke mogelijkheden? Wordt dit bepaald door het bedrag dat men maximaal bereid is voor een stuk grond te betalen of door het beschikbare budget? Het is in principe mogelijk om vrijwel ieder nog niet bebouwd stuk grond in de Randstad te bebosen. Hoge kosten voor aankoop van grond en schadeloosstelling zijn dan de werkelijke reden voor het gebruik van de term onvoldoende ruimtelijke mogelijkheden. Als dan wordt besloten om – gegeven de hoge aankoopkosten inclusief de schadeloosstelling – het bos in gebieden met een lage prioriteit aan te leggen, bij voorbeeld de Veenkoloniën, dan dringt de vraag, „*wat* wil de minister nu èn *waarom*”, zich nog sterker op. Wil de minister eenvoudigweg 30.000-35.000 ha meer bos of wil hij het bos om reden van recreatie dichter bij de mensen brengen? Het laatste sluit overigens de houtproductie niet uit maar stelt het minder op de voorgrond. Als de rijksoverheid meer bos wil in de Randstad, zal zij ook daar de financiële consequenties moeten aanvaarden. Gezien de beschikbaar gestelde financiële middelen en de raming van de behoefte is zij dat *niet* van plan. Een nadere prioriteitstelling en een heroverweging van het *waarom*, *waar* en *hoe* van de voorgestelde bosuitbreiding, lijkt zeker op haar plaats.

L.H.G. Slangen