

Evaluatie van het samenwerkingsbeleid in de bosbouw

In 1996 is het beleid ter bevordering van samenwerking tussen boscigenaren geëvalueerd. De evaluatie moest antwoord geven op de vraag of het huidige beleid voor samenwerking in de bosbouw goed heeft gefunctioneerd en of er mogelijkheden zijn voor verbetering. Op grond van de resultaten kan worden geconstateerd dat het samenwerkingsbeleid een positieve uitwerking heeft gehad op de financiële bedrijfsresultaten van bosbouwondernemingen. Verder vindt een betere benutting van kennis plaats, is er een organisatiestructuur in de bosbouw ontstaan en is een aanzet gegeven tot professioneler bosbeheer.

Samenwerking tussen boscigenaren wordt gezien als een belangrijk middel om de (slechte) bedrijfsresultaten van bosbedrijven te verbeteren. Zo zijn de bedrijfsresultaten van particuliere boscigenaren al jarenlang, gemiddeld genomen, negatief (Berger en Schrijver, diverse jaargangen). De overheid stimuleert het samenwerken van boscigenaren in regionale bosgroepen (coöperatieve verenigingen met een bestuur). Het stimuleren van samenwerking gebeurt op twee manieren. Zo is er de Bijdrageregeling Beheer Samenwerking Bos 1993 (oftewel de tienjessregeling). Via deze regeling komen boscigenaren die bij een bosgroep zijn aangesloten in

aanmerking voor een subsidie van f 10,- per hectare bos. Vanaf juni 1995 is deze regeling voor onbepaalde tijd opgeschort. Een ander onderdeel van het samenwerkingsbeleid is de financiële bijdrage die jaarlijks aan de Unie van Bosgroepen wordt verstrekt in het kader van overkoepelende activiteiten van bosgroepen. Hoofddoel van het samenwerkingsbeleid is het bevorderen van samenwerking tussen boscigenaren met betrekking tot het beheer van de hen toebehorende bossen teneinde de bedrijfsresultaten te verbeteren.

De evaluatie is uitgevoerd door het Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) in opdracht van de directie Natuurbeheer van LNV. Ten behoeve van het onderzoek heeft een groot aantal inter-

views plaatsgehad met personen uit verschillende geledingen van de bosbouwwereld. Gesproken is met vertegenwoordigers van bosgroepen, van het bosbedrijfsleven, van organisaties in de bosbouw en met boscigenaren. Verder zijn financieel-economische gegevens van particuliere boscigenaren nader geanalyseerd.

Om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit en efficiency van het samenwerkingsbeleid moesten in het kader van de evaluatie de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

- 1) In welke mate wordt momenteel in de Nederlandse bosbouw samengewerkt?
- 2) Wat zijn de (financiële) effecten van samenwerking op het bedrijfsresultaat?

Tabel 1. Huidige bosgroepen in Nederland naar een aantal kenmerken, 1996

Naam bosgroep	Jaar van oprichting	Werkgebied	Aantal leden**	Aantal ha bos
Noord-Nederland*	1989	prov. Fr, Gr, Dr, Fl	100	6.200
De Holting	1990	prov. Fr, Gr, Dr	35	4.300
Salland-Twente	1978	prov. Overijssel	155	16.000
Gelderland*	1991	prov. Gelderland	310	50.000
Utrechtse bosgroepen*	1976	prov. Utrecht en het Gooi	55	9.000
Holland	1992	prov. N- en Z-Holland	25	4.400
Brabant*	1991	prov. Noord-Brabant	45	11.500
het Zuiden	1992	prov. Noord-Brabant	125	20.000
Limburg	1990	prov. Zeeland en N-Brabant	130	12.500
		prov. Limburg		
Totaal			980	133.900

* betekent: deze bosgroep is ontstaan uit een fusie van eerdere regionale bosgroepen

** samenwerkingsverbanden tussen meerdere boscigenaren tellen voor 1 lid; aan de andere kant kunnen soms dubbeltellingen voorkomen doordat verschillende bosgroepen dezelfde leden kunnen hebben.
Bron: interviews bosgroepen

Tabel 2. Opbouw gemiddelde kosten, opbrengsten en bedrijfsresultaat per ha bos en al dan niet samenwerkende boscogenaren in de periode 1991-1994

Kosten (gulden/ha)	wel s.w.	niet s.w.	Opbrengsten (gulden/ha)	wel s.w.	niet s.w.
Arbeid	67	120	Hout: op stam	104	65
Werk door derden	90	71	geveld	55	33
Werktuigen	23	50			
Grond- en hulpstoffen	30	20	Totaal	159	98
Grond en houtopstanden	49	50	Subsidies	169	107
Beheer, leiding en toezicht	153	173	Jachthuur	24	17
Overig	8	6	Overig	38	40
Totaal kosten	420	490	Totaal opbrengsten	390	262
			Negatief resultaat	30	228
Totaal	420	490	Totaal	420	490

s.w. = samenwerken

Bron: LEI-DLO Bedrijven-Informatienet Bosbouw

3) Wat zijn andere (niet-financiële) effecten van samenwerking?

4) Wat is de heersende mening over het samenwerkingsbeleid en welke mogelijkheden worden gezien voor verbeteringen?

In dit artikel zal achtereenvolgens op deze vragen worden ingegaan.

Huidige samenwerking

Momenteel zijn er in Nederland negen bosgroepen die over de verschillende provincies zijn verdeeld (tabel 1). In sommige delen van Nederland zijn twee bosgroepen werkzaam. Alle bosgroepen zetten zich voor hun leden met name in op het gebied van (gezamenlijke) plantsoenaankoop, houtverkoop en uitbesteding van werkzaamheden. In totaal zijn bijna duizend boscogenaren bij een bosgroep aangesloten met gezamenlijk bijna 134.000 ha bos in hun bezit.

De rijksoverheid buiten beschouwing gelaten, komt dit neer op circa de helft van het totaal aantal boscogenaren met meer dan 5 ha bos en 90% van het bosareaal. Ten opzichte van 1992 is het aantal leden toegenomen: in 1992 waren er nog geen 800 boscogenaren lid van een bosgroep met gezamenlijk circa

120.000 ha bos in hun bezit (Rijk en Luijt, 1993).

Via de gehouden interviews is een indruk gekregen van wie er geen lid is van een bosgroep. Meestal gaat het hierbij om kleine boscogenaren, waar over het algemeen weinig werkzaamheden in het bos hoeven worden uitgevoerd. Bij grotere boscogenaren die geen lid zijn spelen vaak andere overwegingen een rol: bij-

voorbeeld het hebben van een eigen apparaat voor het beheer van het bos of het hebben van eigen vaste relaties met de houthandel, aannemerij e.d. Voor sommigen kan een aversie tegen de overheid een rol spelen, waarbij de bosgroep gezien wordt als een 'doorgeefluik' van de overheid. De zogenaamde 'bosboeren' (voormalige landbouwers die bos hebben aangeplant) zijn

Beleidsstandpunt ministerie van LNV

Eind 1996 deelt de minister van LNV via een brief aan de Tweede Kamer zijn standpunt mee over de evaluatie van de Regeling beheer samenwerking bos ("Tientjesregeling"). Hij stelt daarin dat uit de evaluatie is gebleken dat de regeling goed heeft gefunctioneerd: Samenwerking in de bosbouw heeft een positieve uitwerking gehad op de bedrijfsresultaten, heeft geleid tot het ontstaan van een bedrijfstruktuur en heeft een aanzet gegeven tot verdere professionalisering. De minister vindt ook dat Bosgroepen op termijn zelfstandig moeten kunnen functioneren, dus zonder financiële ondersteuning van de Rijksoverheid. Hij schat in dat -met name de recent gestarte- Bosgroepen nog niet op eigen benen kunnen staan en dus nog financiële ondersteuning nodig hebben. Hij is dan ook bereid de Bosgroepen financieel te blijven ondersteunen met het huidige ter beschikking staande budget. Alleen kiest hij in aansluiting op de Nota Dynamiek en Vernieuwing voor een andere financieringsvorm, namelijk op basis van concrete door de Bosgroepen aan te dragen projecten, zoals bijvoorbeeld: het opstellen van een ondernemingsplan; planmatige activiteiten op het gebied van bedrijfsvoering en duurzaam beheer; voorlichting ten behoeve van bosbedrijven; productontwikkeling.



Door samenwerking van beseigenaren worden meer werkzaamheden, op een kwalitatief hoger niveau, uitgevoerd. (Foto: A. Bakker)

over het algemeen ook geen lid van een bosgroep, maar van een "eigen" organisatie. De meeste bosgroepen zijn van mening dat hun huidige ledental niet veel meer zal groeien en het maximaal haalbare zo goed als is bereikt.

Effect op bedrijfsresultaat positief

Jaarlijks worden door LEI-DLO de bedrijfsuitkomsten gepubliceerd van particuliere bosbezitters op basis van financieel-economische gegevens uit het zogenaamde Bedrijven-Informatienet bosbouw. Deze bevat een

representatieve steekproef uit de totale populatie bosbedrijven van 5 ha en meer. Nadere analyse van deze gegevens wijst uit dat samenwerkende (particuliere) beseigenaren een duidelijk beter bedrijfsresultaat behalen dan hun niet-samenwerkende collega's. Zo blijken samenwerkenden een gemiddeld bedrijfsresultaat van minus 30 gulden per ha te behalen en niet-samenwerkenden minus 228 gulden. Het door de overheid beoogde positieve effect van samenwerking op het bedrijfsresultaat is dus bereikt. Het bedrijfsresultaat is de resultante van het totaal aan kosten en

opbrengsten. Tussen wel en niet-samenwerkende beseigenaren zijn er (significante) verschillen in opbouw van die kosten en opbrengsten. Bij de niet-samenwerkende beseigenaren zijn aan de kostenkant met name de kosten voor arbeid en werktuigen duidelijk hoger. Dit heeft waarschijnlijk te maken met een grotere inzet van eigen personeel en mankracht en eigen machines. Aan de opbrengstenkant zijn voor samenwerkende beseigenaren de opbrengsten van houtverkoop en subsidies duidelijk hoger. Dit maakt het uiteindelijke bedrijfsresultaat voor samenwerkenden gemiddeld twee honderd gulden minder negatief dan voor niet-samenwerkenden.

Andere effecten van samenwerking

Hoewel het samenwerkingsbeleid als hoofddoel verbetering van bedrijfsresultaten had, zijn volgens de geïnterviewden ook andere positieve effecten te constateren.

Daarbij wordt vooral gewezen op de ontstane organisatiestructuur in de bosbouw, waardoor gemakkelijker met de beseigenaren kan worden gecommuniceerd. De benutting van kennis is verder groter: via de bosgroepen staan mensen ter beschikking met een "stevig stuk kennis en deskundigheid" en worden de leden voorzien van actuele informatie op het gebied van bosbeleid en -beheer. Door de voorlichting en informatie vanuit bosgroepen aan de leden wordt een professioneler bosbeheer tot stand gebracht. Er worden in het algemeen meer werkzaamheden in het bos uitgevoerd, op een kwaliteitsniveau dat hoger is dan bij niet-samenwerkende beseigenaren.

tatief hoger niveau, wat de kwaliteit van het bos ten goede komt.

De reden waarom meer werkzaamheden worden uitgevoerd, komt enerzijds doordat vanuit bosgroepen meer wordt gewezen op werkzaamheden die nodig zijn. Anderzijds komt dit doordat werkzaamheden, door bundeling daarvan, goedkoper kunnen worden uitgevoerd. Bosgroepen zijn verder een belangrijk aanspreekpunt en overlegpartner voor overheden en organisaties geworden, doordat zij deskundigheid in huis hebben en een grote groep boscigenaren kunnen vertegenwoordigen. Of zoals een geïnterviewde dit verwoordde: *"Particuliere boscigenaren worden vanuit provincie en overheid via de bosgroep veel serieuzer genomen dan voorheen. Het calimero-effect van we zijn klein en kunnen niks is weg-gewerkt"*.

Sommigen, met name vanuit het bedrijfsleven, zien negatieve aspecten aan samenwerking. Deze worden genoemd uit het oogpunt van de onstane overlap in activiteiten van bosgroepen met die van het bedrijfsleven en aanverwante organisaties. De kritische geluiden richten zich op het feit dat bosgroepen bepaalde werkzaamheden goedkoper uit zouden kunnen voeren, vanwege de subsidie.

Meningen samenwerkingsbeleid

Over het algemeen wordt zeer positief gedacht over de financiële ondersteuning van samenwerking door de overheid. Of die ook moet worden voortgezet, daarover verschillen de meningen enigszins. Voorstanders van verdere financiering wijzen met name op de ontwikkelingsfase van een aantal jongere bosgroepen. Die zouden nog te kort bestaan

om zich voldoende te hebben kunnen bewijzen aan hun leden. Zij hebben zich nog niet zodanig ontwikkeld dat activiteiten die ze uitvoeren rendabel zijn en ze het vertrouwen van de leden hebben weten te winnen. *"Mensen winnen voor een organisatie kost zeker tien jaar. Er gaat veel tijd zitten in het krijgen van een vertrouwenspositie met de leden door middel van het etaleren van*

je deskundigheid".

Ook wordt verdere financiële ondersteuning van groot belang geacht voor de kwaliteit van het bos. De financieel-economische situatie is immers dermate slecht in de bosbouw, dat zonder financiële ondersteuning bepaalde werkzaamheden in het bos niet meer zullen worden uitgevoerd, zo denkt men.

Een aantal geïnterviewden vindt

Reactie Federatie Particulier Grondbezit

Aart Bakker, sociaal-economisch voorlichter bij de Federatie Particulier Grondbezit, vindt dat de groei nog lang niet uit de samenwerking is. Het ledental en de gezamenlijke oppervlakte van de Bosgroepen lijken misschien een maximum bereikt te hebben, maar het percentage van de reguliere werkzaamheden die via de Bosgroepen worden uitgevoerd (aanplant, houtoogst) kan zeker nog groeien. Overschakelen op projectfinanciering zal deze groei in de weg staan, omdat de tijd die nodig is voor het opstellen van projectplannen ten koste gaat van de reguliere werkzaamheden. Bakker beaamt dat door de Bosgroepen een organisatie-structuur is ontstaan, waardoor met name de overheden makkelijker met de boscigenaren kunnen communiceren, en zou het terecht vinden als de Bosgroepen van rijk en provincies een basisvergoeding krijgen voor hun aandeel in het doorgeven overheidsbeleid.

Het bosbouwbedrijfsleven waakt voor concurrentievervalsing vanwege de subsidiëring van de Bosgroepen. De evaluatie toont evenwel aan dat samenwerkende bosbedrijven méér werkzaamheden in het bos (laten) uitvoeren, hetgeen volgens Bakker zou kunnen betekenen dat de hele sector inclusief het bedrijfsleven baat heeft bij deze samenwerking.

Het is jammer dat de evaluatie beperkt is tot samenwerking in de vorm van het bundelen van werkzaamheden. Ook belangenbehartiging, door het Bosschap, de Federatie Particulier Grondbezit en de sectie Overheden van de Nederlandse Vereniging van Boscigenaren, speelt volgens Bakker ontegenzeggelijk een rol in het verbeteren van de bedrijfsresultaten van de particuliere en gemeentelijke bosbedrijven. Afgezien van een bijdrage voor de sociaal-economische voorlichting wordt deze vorm van samenwerking niet financieel door het rijk gesteund.

Het rijk zou de Bosgroepen alleen al moeten blijven ondersteunen vanwege de voorlichtende taak die zij vervullen, omdat ook de overheid daar profijt van heeft, stelt Bakker. Probleem van het instrument 'voorlichting' is echter dat het effect ervan altijd moeilijk aan te tonen is. De waardering voor voorlichting is daardoor vaak onder de maat. Illustratief daarvoor is het afschaffen van de bosbouwvoorlichting door de overheid, of zoals P. Winsemius als minister van VROM het zei: "... zo meent het overgrote deel van de overheid nog steeds dat voorlichting iets is, dat je als beleidsmedewerker of politicus er even bij doet".

verdere subsidiëring gerechtvaardigd vanwege het feit dat verschillende overheden veel profijt hebben van de ontstane organisatiestructuur in de bosbouw. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld subsidieregelingen worden uitgevoerd. Ook is een dergelijke houding te bespeuren ten aanzien van de voorlichtende taken die door bosgroepen worden uitgevoerd. Vanuit de rijksoverheid is de voorlichting weggevallen. Bosgroepen zijn nu over het algemeen een eerste aanspreekpunt bij vragen van boscigenaren geworden. Hiervoor krijgen zij echter geen vergoeding. Dit wordt door een aantal geïnterviewden onterecht gevonden, omdat voorlichting aan boscigenaren ook voor de

overheid van groot belang is. Dat wat het rijk wil, kan immers via voorlichting worden uitgedragen naar de eigenaren, zo geeft men aan. *"Er moet een vergoeding zijn voor voorlichtende taken van bosgroepen. De overheid heeft voorlichting weggemoffeld. Dat moeten bosgroepen nu maar doen. Maar die krijgen daarvoor niets vergoed en dan trekken ze het tientje ook nog eens in. Dit terwijl de vraag naar voorlichting en advies, ook vanuit overheden, alleen maar toeneemt.*

Suggesties voor de vorm van een (verdere) financiële ondersteuning richten zich met name op het handhaven van de tientjesregeling en de bijdrage aan de Unie van Bosgroepen of op een

resultaatgerichte beloning van bosgroepen op basis van een duidelijk geformuleerd takenpakket.

Vanuit het bedrijfsleven is er een aantal geïnterviewden die vindt dat verdere financiële ondersteuning van samenwerking niet meer nodig is. De bosgroepen zouden zichzelf nu wel bewezen moeten hebben: *"We zitten nu in een periode waarin je je moet afvragen of verdere stimulering van samenwerking nog nodig is. Je moet nu kijken of het stoppen van overheidssteun ook het einde van de samenwerking betekent. Als dat zo is, heeft samenwerking blijkbaar niets toe te voegen."*

Op basis van de resultaten van

Reactie AVIH

Als ondernemersorganisatie, die zich sterk maakt voor de hele keten van bos tot eindproduct, zet de Algemene Vereniging Inlands Hout (AVIH) bij monde van voorzitter C. Boon de volgende kritische kanttekeningen bij de evaluatie van het samenwerkingsbeleid:

- Het LEI-onderzoek heeft door de gekozen opzet alléén gekeken naar de bosbezitter en niet naar de keten als geheel,
- Er is geen vergelijking gemaakt met de economische situatie van voor de subsidieregeling en er kan dus niet worden vastgesteld of de geconstateerde bedrijfsresultaatverbetering een gevolg is van 'samenwerken' of dat bedrijven die nu lid zijn van een bosgroep altijd al beter presteerden (ook zonder lid te zijn van een bosgroep).
- De LEI-analyse geeft aan dat samenwerkende bedrijven zowel hogere houtopbrengsten (f 61,-/ha) als hogere subsidie-inkomsten (f 62,-/ha) hebben dan niet-samenwerkenden. Er is niet geanalyseerd of dat komt door méér hout of ander hout (soort, kwaliteit, maat) te oogsten of dat hogere verkoopprijzen werden gerealiseerd als gevolg van het lidmaatschap van een bosgroep.
- Samenwerkende boscigenaren worden blijkens dit LEI-onderzoek in elk geval niet minder subsidieafhankelijk
- De economische analyse is beperkt tot 56.000 ha particulier bosbezit en laat de 77.000 ha bosbezit van gemeenten en n.b.-organisaties die ook lid zijn van bosgroepen buiten beschouwing.
- Onvoldoende is onderzocht hoeveel ha bos tientjes doorsluisden naar de rekening van een bosgroep zonder dat deze daar werk voor hoefde te doen. Dat is wel relevant: met aldus verzamelde overheids-gelden konden immers apparaten worden opgebouwd die op concurrerende wijze kunnen opereren in een markt waar adviesbureau's, rentmeesters en (exploiterende) rondhouthandelaren al jarenlang hun rol op marktconforme wijze vervullen. Daar waar bosgroepen nu namens de eigenaar die zaken doen die de eigenaar vroeger rechtstreeks deed met de marktpartij van zijn keuze, wordt niets toegevoegd. Integendeel, er wordt een door het Rijk betaalde extra schakel in de keten gevoegd die de normale marktverhouding onnodig verstoort.

Is de AVIH tegen samenwerking? Nee. Er is niets mis met private partijen die elkaar opzoeken om efficiencyvoordelen te behalen, als het maar op een marktconforme manier gebeurt. Daar is geen overheidsgeld voor nodig: het nut van samenwerking bewijst zichzelf.

Reactie Unie van Bosgroepen

Volgens ir. F.B. van der Hoeven, directeur Unie van Bosgroepen, is de Unie blij met de erkenning voor het positieve effect op het bedrijfsresultaat door samenwerking. De Unie onderschrijft de verbetering op financieel-economisch gebied, de verbeterde communicatie door de ontstane organisatiestructuur en het feit dat de benutting van de ter beschikking staande kennis en deskundigheid van de Bosgroepen zorg hebben bijgedragen voor een professioneler bosbeheer met als gevolg een kwalitatief hoger niveau, wat de kwaliteit van het bos ten goede komt.

De Unie is een voorstander van de voorgestelde projectmatige aanpak van de LNV. Door de nieuwe financieringsvorm van LNV zullen ondersteuning en samenwerking alleen via in te dienen projecten plaats kunnen hebben.

De Unie als regulerend orgaan van de Bosgroepen zal zich in de toekomst toeleggen op de volgende activiteiten:

- Het realiseren van een gezonde economische basis voor Bosgroepen en de aangesloten bosbedrijven;
- Het optimaliseren van de organisatiestructuur van de Unie van Bosgroepen, de Bosgroepen en hun onderlinge samenhang;
- Het verder professionaliseren van de Bosgroepen;
- Het opstellen van een meer planmatige aanpak van de non-profit taken zoals bedrijfsvoorlichting en stimulering van productontwikkeling.

In het kader van het Programma Beheer, waarin de vertaling van het Rijksbeleid plaats gaat hebben via de zogenaamde doelpakketten zal de Unie er alles aan gelegen zijn deze doelstellingen te ondersteunen om in de toekomst tot een goede samenwerking met LNV te komen.

Gezien de ontwikkelingen rond het Programma Beheer zijn de Unie en de Bosgroepen bereid een intermediaire rol te vervullen. Over deze invulling vindt momenteel overleg plaats met LNV.

het onderzoek is in het eindrapport een aantal aandachtspunten voor het toekomstig beleid op het gebied van samenwerking in de

bosbouw geformuleerd.

Kort samengevat hebben deze betrekking op:

- de geconstateerde grote effectiviteit van het samenwerkingsbeleid (zowel het door de overheid beoogde financiële effect op het bedrijfsresultaat als niet-financiële effecten);

- de over het algemeen positieve heersende meningen over de efficiency van dit beleid in de bosbouwwereld;

- het te verwachten wegvallen van non-profitactiviteiten van bosgroepen (voorlichting en het functioneren als aanspreekpunt en gesprekspartner voor overheden en andere organisaties) bij het definitief verdwijnen van de subsidie;

- de ingeschatte grote gevolgen voor de jongere bosgroepen bij verdwijnen van financiële ondersteuning.

De resultaten van het onderzoek en de genoemde aandachtspunten in ogenschouw genomen, heeft het ministerie in nauw overleg met de bosbouwsector een beleidsstandpunt bepaald.

Literatuur

Berger, E.P. en R.A.M. Schrijver, diverse jaargangen. Bedrijfsuitkomsten in de Nederlandse particuliere bosbouw over 19.. (diverse jaargangen), Den Haag, LEI-DLO.

Hoek, J.M. van den, 1996. Evaluatie van samenwerking in de bosbouw, Den Haag, LEI-DLO.

Rijk, P.J. en J. Luijt, 1993. Resultaat door samenwerking in de particuliere bosbouw, Den Haag, LEI-DLO.