

Vrijwillig, maar niet vrijblijvend!

Vrijwilligerswerk in het recreatiebeheer van bos- en natuurgebieden

Veel recreanten zullen er niet bij stilstaan dat het zorgdragen voor een goede opvang en regulatie van recreanten en het beheer van recreatievoorzieningen bestaat uit een breed scala van werkzaamheden. Gedacht kan worden aan het onderhoud van paden, het plaatsen en onderhouden van slagbomen, banken en openstellingsborden en het geven van voorlichting over het terrein en de daar voorkomende flora en fauna. Ook het houden van toezicht kan voor een belangrijk deel beschouwd worden als een activiteit in het kader van het recreatiebeheer. In het kader van het project Recreatie Op Eigen Benen (ROEB) van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is er door het Instituut voor Bos en Natuuronderzoek (IBN-DLO) onderzoek gedaan naar 'particulier en vrijwillig recreatiebeheer van het landelijk gebied' (Segeren, 1996).

In hoeverre kunnen particulier beheer, vrijwilligerswerk en werkgelegenheidsprojecten een duurzame bijdrage leveren aan het beheer van -vrij toegankelijke- voorzieningen voor recreatief medegebruik van het landelijke gebied. In dit artikel richt ik me op het vrijwilligerswerk en de werkgelegenheidsprojecten in bos- en natuurgebieden. Beide alternatieve arbeidsvormen heb-

ben zo hun eigen problematiek, maar ook zijn er grote overeenkomsten. Wellicht is het mogelijk om door het oplossen van gesignaleerde knelpunten meer te bereiken dan op het eerste gezicht mogelijk wordt geacht. Om er achter te komen in hoeverre de inzet van vrijwilligers en werkgelegenheidsprojecten een bijdrage kunnen leveren aan het

recreatiebeheer zijn de algemene problemen en knelpunten geïnventariseerd. Vervolgens is er gekeken naar de specifieke knelpunten bij de inzet van de beide alternatieve arbeidsvormen. De resultaten van het onderzoek zijn verkregen uit interviews met beheerders en eigenaren. Daarbij is onderscheid gemaakt in drie groepen, te weten:

Poging tot kwantificering

In het LEI-onderzoek naar de Bedrijfsuitkomsten in de Nederlandse particuliere bosbouw over 1996, worden de loonkosten voor niet-betaalde bosarbeid op normatieve wijze berekend. Deze arbeid kan zijn verricht door de eigenaar of diens familieleden, ANWB-landgoedkampeerders, scholieren, padvinders, WSW-ers enzovoort. Door het LEI-DLO is hier voor het jaar 1996 een bedrag van f 11,- per uur voor berekend. In dat geval vormden de loonkosten voor niet-betaalde bosarbeid in 1996 ongeveer 3,3% van de totale kosten. Gemiddeld over de jaren 1992 t/m 1996 is dit 4,8%. De kosten voor leiding en toezicht door de eigenaar zijn niet in deze bedragen opgenomen, maar zijn onderdeel van 'beheer, leiding en toezicht'. Voor deze werkzaamheden uitgevoerd door de eigenaar wordt overigens f 46,- per uur berekend. De totale economische omvang van niet-betaalde bosarbeid is op dit moment dus relatief gering.

Tabel 1. Bedrijfsresultaten per hectare van alle bedrijven naar kostensoort van 1992 t/m 1996 en het gemiddelde over deze periode (nominale bedragen, afgerond op hele guldens).

Kosten	Jaar					GEM
	1992	1993	1994	1995	1996	
Arbeidskosten:						
- loon eigen personeel	64	64	60	53	45	57
- niet betaalde bosarbeid	15	31	27	20	15	22
Werk door derden	65	103	97	68	111	91
Werktuigkosten	32	35	34	33	29	33
Grond- en hulpstoffen	24	26	28	17	14	22
Grond en houtopstand	46	49	49	52	58	51
Beheer, leiding en toezicht	156	175	176	166	165	168
Overige bedrijfskosten	10	12	13	16	14	13
Totale exploitatiekosten	412	496	484	425	452	454
Niet betaalde bosarbeid						
als % van totaal	3.6	6.2	5.6	4.7	3.3	4.8

- Gemeentelijke beheerders van bos- en natuurgebieden;
 - Beheerders van de Provinciale Landschappen;
 - Particuliere eigenaren van landgoederen (vanaf nu te noemen: landgoedeigenaren).
- De bij de beheerders en eigenaren aanwezige ervaring, is in het onderzoek als leidraad gebruikt bij de bespreking van de mogelijkheden, problemen en knelpunten in het recreatiebeheer.

Problemen en knelpunten bij het beheer

De doelstellingen van de drie groepen beheerders lopen aanzienlijk uiteen. Dit heeft tot gevolg dat de gesignaleerde problemen en knelpunten verschillend zijn. De doelstellingen en specifieke problemen van de drie groepen zullen daarom ook afzonderlijk worden beschreven, zonder een onbedoeld karikatuur te willen schetsen.

Alvorens in te gaan op de verschillen wil ik eerst de knelpunten aangeven die voor vrijwel alle beheerders en eigenaren van toepassing blijken te zijn, namelijk toezicht en financiering. Wat het toezicht betreft wordt men aan de ene kant geconfronteerd met uitbreiding van regelgeving inzake natuur en milieu, terwijl aan de andere kant de prioriteiten bij de politie steeds minder in het buitengebied liggen. De moeilijke financieel-economische positie van de eigenaren gecombineerd met een terughoudend benoemingsbeleid voor Bijzondere Opsporingsambtenaren (Boa's) zorgt voor een grote druk op de handhaving van de regels in het buitengebied en de bescherming van eigendom, natuur en milieu. Dit probleem is door Hekhuis (1993) al uitvoerig beschreven en naar zijn onderzoek wordt hier dan ook verwezen. Het probleem van de financiering van het recreatiebeheer speelt eveneens bij

alle drie de groepen, maar is wel verschillend per groep en zijn daarom opgenomen in de drie 'groepsbeschrijvingen'.

1. Landgoedeigenaren

De doelstellingen van de landgoedeigenaren kunnen beter omschreven worden als motieven. Het hanteren van doelstellingen suggereert een rationele en bedrijfsmatige benadering van het bezit. Landgoedeigenaren handelen echter op basis van meer emotionele motieven. Het in de familie houden van het bezit en de instandhouding van het karakter van het landgoed (ook: maatschappelijke functies) zijn hiervan voorbeelden. Daarnaast is voor eigenaren die zelf jagen, de jacht een belangrijk motief om een terrein in eigendom te houden. Recreatie, maar ook houtproductie, landschaps- onderhoud, natuur en jacht dienen in meer of mindere mate de realisatie van de bovengenoemde motieven. De financiering van het beheer van het landgoed is het belangrijkste gesignaleerde probleem. De financiële middelen komen naast houtopbrengst en jacht onder meer uit subsidies. Landgoedeigenaren maken minder onderscheid in de opbrengsten en kosten per functie dan verwacht mag worden vanuit een bedrijfseconomische benadering. Zij beheren een landgoed vaak als één geheel, het geheel mag in hun ogen dan ook niet te veel kosten.

Andere problemen specifiek voor deze groep van eigenaren is de gecompliceerde en steeds veranderende regelgeving van de overheid; verstoring van het wild door loslopende honden (ook uit het oogpunt van de jacht) en de doorsnijding van het terrein door openbare wegen.

2. Provinciale Landschappen

De doelstellingen van de Provin-

ciale Landschappen zijn gericht op het beschermen, behouden en waar mogelijk herstellen en ontwikkelen van natuur en landschap met inbegrip van de daar aanwezige cultuurhistorische waarden.

Openstelling, voorlichting, educatie en kennisoverdracht zijn hiervan afgeleide doelstellingen. De belangrijkste gesignaleerde knelpunten in het recreatiebeheer hebben te maken met verstoring van de natuur door allerlei bronnen (recreanten, loslopende honden, mountainbikes). Daarnaast brengt de regulatie van de vele recreanten die de gebieden in trekken, aanzienlijke kosten met zich mee. Hier wordt in de natuurbeheervergoeding volgens de respondenten onvoldoende rekening mee gehouden. Dit wordt een belangrijk knelpunt genoemd.

3. Gemeentelijke beheerders

Een belangrijke doelstelling voor een gemeente is het behoud van de recreatieve functie van het bos. Het bos als uitloopgebied voor de eigen bewoners, als aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven en als natuurlijke omgeving voor de toerist.

Het zoveel mogelijk combineren van recreatievormen in gebieden die veelal liggen in de directe omgeving van bevolkingscentra, levert vaak conflicten op tussen recreanten onderling. Het bijten van trimmers door loslopende honden en conflicten tussen mountainbikes en wandelaars zijn hiervan voorbeelden. Recreanten zien gemeentelijke bossen meer als hun eigen gebied, ze betalen immers belasting en heffingen. De verhouding met het publiek is bij gemeenten dan ook een constante bron van aandacht. Gemeenten worden, door de rijksoverheid, geacht een eigen verantwoordelijkheid te hebben bij het instandhouden en beheren van bossen en kunnen

bovendien zelf inkomsten genereren (toeristenbelasting). Hierdoor hebben zij slechts recht op de helft van het bedrag van de subsidie die aan particuliere eigenaren wordt uitgekeerd. Dit leidt voor gemeenten tot financiële problemen in het (recreatie)beheer. Verschillende gemeenten hebben vanwege de hoge beheerlasten besloten hun terreinen over te dragen aan natuurbeheerende organisaties.

De inzet van vrijwilligers en werkgelegenheidsprojecten

Gezien de problemen en knelpunten in het recreatiebeheer rijst de vraag of de inzet van vrijwilligers en werkgelegenheidsprojecten mogelijk oplossingen kan bieden. Zoals reeds eerder gezegd is uitgegaan van de bestaande ervaring van de beheerders en eigenaren met deze twee arbeidsvoorzieningen en zullen hier de voors worden uitgewerkt.

1. Vrijwilligers

Een positief punt van het werken met vrijwilligers is volgens de beheerders en eigenaren de gemotiveerde houding van deze mensen. Gemiddeld ongeveer 70% van de onderzochte groepen werkt met vrijwilligers en heeft hier goede ervaringen mee. Alle onderzochte Provinciale Landschappen werken met vrijwilligers, bij de landgoedeigenaren ligt dit wat lager, ongeveer 60% werkt met vrijwilligers. Kanttekeningen die geplaatst worden zijn:

- Bij de inzet van vrijwilligers is altijd organisatie en begeleiding nodig. Deze taken komen terecht bij de vaste werknemers die daar gemotiveerd voor moeten zijn. Dit vormt voor hen een extra taak, waar extra tijd voor vrijgemaakt moet worden.
- Er moet gezorgd worden voor

extra kleding, gereedschap en voorzieningen (verzekering, eten en drinken).

- De werkzaamheden zijn specialistisch en zwaar van karakter.
- De kwaliteit van de werkzaamheden door vrijwilligers is niet altijd even hoog.
- Het beroep op vrijwilligers is onregelmatig.

2. Werkgelegenheidsprojecten

Over de inzet van werkgelegenheidsprojecten (incl. taakgestraften) zijn de beheerders en eigenaren minder unaniem tevreden. Wel is men over het algemeen zeer tevreden over het werk van de sociale werkplaatsen, de WSW-ers. Gemiddeld ongeveer 40% van de onderzochte groepen werkt met werkgelegenheidsprojecten en heeft hier goede ervaringen mee. De gemeenten en provinciale landschappen hebben positievere ervaringen dan de landgoedeigenaren. Landgoedeigenaren ervaren de regels die verbonden zijn aan dergelijke projecten als belemmerend en veel van de negatieve ervaringen hebben te maken met deze belemmeringen. Opgemerkt moet worden dat gemeenten het als één van hun taken ziet om bepaalde groepen mensen in het arbeidsproces op te nemen en te zorgen voor een zinvolle daginvulling. Deze gemeentelijke taak zorgt waarschijnlijk voor een iets andere houding. Naast de genoemde punten bij de vrijwilligers ervaren beheerders en eigenaren de volgende knelpunten:

- De niet-gemotiveerde houding van bepaalde mensen die via een regeling bij een organisatie aan de slag gaat.
- Het inpassen van de nieuwe mensen in de werkploeg geeft soms problemen.
- De nieuwkomer via een werkgelegenheidsproject wordt

soms als concurrentievervalsing gezien.

- In enkele gevallen zijn er simpelweg geen aanmeldingen om een bepaalde plek op te vullen.

Conclusies

Na inventarisatie van de algemene en de zeer specifieke problemen is een aantal conclusies te trekken met betrekking tot de inzet van vrijwilligers en werkgelegenheidsprojecten (punt 1 t/m 5). Conclusie 6 heeft hier niet mee te maken, maar de belangrijkste problemen, toezicht en financiering, kunnen hier naar mijn idee wel kleiner door worden.

1 Met de inzet van vrijwilligers kunnen additionele activiteiten uitgevoerd worden, die waarschijnlijk blijven liggen op het moment dat dit niet vrijwillig zou gebeuren. Natuur- en landschapsbeheer vindt al veel op deze manier plaats. Dit verhoogt de (recreatieve) belevingswaarde van bos en landschap. Er zal op deze manier niet een grote financiële slag gemaakt worden maar wel kan bijgedragen worden aan de doelstellingen van de verschillende beheerders. Niet-betaalde arbeid is een relatief klein deel van de kosten van particuliere eigenaren. Ter vergelijking is tabel 1 opgenomen. Het beheer van specifieke recreatieve voorzieningen kan naar mijn idee ook op deze manier plaats vinden. Te meer omdat de ondernomen activiteiten direct bij kunnen dragen aan de gewenste kwaliteit voor (een) bepaalde (groep van) recreanten.

2 De inzet van werkgelegenheidsprojecten ligt iets problematischer. Toch zou bij het wegnemen van de belemmeringen op het gebied van organisatie, coördinatie, begeleiding, scholing en motivatie

5 tips voor het werken met vrijwilligers en werkgelegenheidsprojecten:

1. Zorg voor een structuur, coördinatie en begeleiding.
 2. Geef iets terug (avondje uit, recht tot gebruik van het gebied voor bepaalde activiteit).
 3. Motiveer vaste medewerkers.
 4. Voorkom dat alleen de vervelende klussen gedaan moeten worden.
 5. Zorg voor samenwerking met anderen binnen de sector.
- Kortom: ontwikkel een beleid voor vrijwilligers en werkgelegenheidsprojecten.

VRIJWILLIGERSWERK; VRIJWILLIG, MAAR NIET VRIJBLIJVEND!

- een kleine financiële stap in de goede richting tot de mogelijkheden kunnen behoren. De inzet van gesubsidieerde arbeid uit werkgelegenheidsprojecten werkt kosten verlagend voor de eigenaar/beheerder. Indien de werkzaamheden anders niet uitgevoerd zouden worden, is er ook geen sprake van concurrentievervalsing.
- 3 Belangrijk bij de inzet van zowel vrijwilligers als werkgelegenheidsprojecten is dat de organisatie en begeleiding van de mensen goed geregeld zijn. Een goed beleid t.a.v. vrijwilligers en werkgelegenheidsprojecten is essentieel voor het slagen van een project. Er moet hier naast organisatie en begeleiding ook gedacht worden aan de status van de vrijwilliger -of de deelnemer aan een werkgelegenheidsproject- binnen de organisatie en er moet voorkomen
 - 4 worden dat alleen de vervelende klussen gedaan moeten worden.
 - 4 Er zijn goede ervaringen met het gezamenlijk, met meerdere belanghebbenden, organiseren van projecten. Dit moet gestimuleerd worden en maakt verschillende regelingen en initiatieven beter toegankelijk voor kleinere eigenaren. Ook kan op deze manier voor afwisseling in de werkzaamheden gezorgd worden. Het opzetten van een 'voorbeeldproject' kan een eerste stap zijn.
 - 5 Het gevaar bestaat dat de mogelijkheden voor het inzetten van vrijwilligers en werkgelegenheidsprojecten onderschat worden. Veel kleinschalige projecten kunnen ook een groot probleem helpen oplossen.
 - 6 Tot slot kan een duidelijke toegang tot het gebied er toe lei-

den dat mensen zich er meer van bewust zijn dat ze 'te gast' zijn en zich daar ook naar moeten gedragen. Gecombineerd met een goede zonering binnen het gebied is een effectiever en ook kostenverlagend beheer van recreatie in bos- en natuurterreinen mogelijk. Het zou eenvoudiger moeten zijn om een goede zonering binnen een gebied door te voeren. Deze benadering werkt uiteraard twee kanten op, ook de beheerder moet een goed 'gastheerschap' uitstralen. De benadering is naar eigen zeggen met succes toegepast door enkele gemeenten en Provinciale Landschappen. Deze aanpassingen kunnen de belangrijkste problemen van toezicht en financiering niet oplossen, maar naar mijn idee wel verkleinen.

Literatuur

- Berger, E.P., R.A.M. Schrijver & J. Luijt 1997. Bedrijfsuitkomsten in de Nederlandse particuliere bosbouw over 1996. Periodieke Rapportage 29-96. DLO-Ladbouw-Economisch Instituut, Den Haag.
- Hekhuis, H.J. 1993. Het toezicht op de naleving van het natuur- en milieubeschermingsrecht in de knel? IBN-rapport 024. DLO-Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, Wageningen.
- Segeren, A.H.J. 1996. Recreatiebeheer in bos- en natuurgebieden. IBN-rapport 247. DLO-Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, Wageningen.