Drs. C.J.M. Spierings

G.H. Wolsink

Publ. No. 2.176

ACHTERSTALLIG ONDERHOUD IN DE GROENE SECTOR

LANDBOUW-ECONOMISCH INSTITUUT DEN HAAG BIBLIOTHEEK

SIGN: L 26-2.176
EX. NO: C
MLV:

November 1985

Landbouw-Economisch Instituut
Afdeling Structuuronderzoek

238549

REFERAAT

ACHTERSTALLIG ONDERHOUD IN DE GROENE SECTOR
Spierings, C.J.M. en G.H. Wolsink
Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut, 1985
44 p., tab.

Het rapport geeft inzicht in het achterstallig onderhoud in bossen, natuurterreinen en gemeentelijke beplantingen. De resultaten zijn gebaseerd op een medio 1983/begin 1984 gehouden schriftelijke enquête onder het merendeel van de eigenaren en beheerders. Het onderzoek gaat in op de aard en omvang van het achterstallig onderhoudswerk. Verder is aandacht besteed aan de benodigde tijd om de achterstand in de komende jaren weg te werken en de eventueel te benutten mogelijkheden daartoe.

Groene sector/Bossen/Natuurterreinen/Beplantingen/Werkachterstand/Werkgelegenheid/Arbeidsmarkt/Nederland

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

Inhoud

		Blz.
WOORD VOORAF		5
SAMENVATTING		7
1.	DOEL EN OPZET VAN HET ONDERZOEK	10
	1.1 Aanleiding en doel	10
	1.2 Inhoud	11
	1.3 Begrippen	12
	1.4 Uitvoering	13
	1.5 Verslaggeving	14
2.	WERKACHTERSTAND IN DE GROENE SECTOR: OPPERVLAKTE EN BENODIGDE ARBEIDSTIJD	16
	2.1 Inleiding	16
	2.2 Werkachterstand in bossen	16
	2.3 Werkachterstand in natuurterreinen	19
	2.4 Werkachterstand in gemeentelijke beplantingen	21
3.	VERWACHTINGEN OMTRENT HET WEGWERKEN VAN WERKACHTERSTAND IN DE GROENE SECTOR	24
	3.1 Inleiding	24
	3.2 Bossen	24
	3.3 Natuurterreinen	27
	3.4 Gemeentelijke beplantingen	30
4.	POTENTIËLE WERKGELEGENHEID IN DE GROENE SECTOR DOOR INHAAL WERKACHTERSTAND	34
	4.1 Inleiding	34
	4.2 Potentiële werkgelegenheid door inhaal werkachterstand	34
	4.3 Uitbreiding werkgelegenheid door het inlopen van werkachterstand	36
5.	SLOTBESCHOUWING	41
LITERATUUR		43
BIJLAGE:	Vragenlijst in verkorte vorm	44

Woord vooraf

Uit een LEI-onderzoek in 1978 bleek dat het inhalen van achterstallig onderhoudswerk in bossen en natuurterreinen voor ruim 1100 personen permanent werk zou kunnen opleveren. Als gevolg van budgettaire beperkingen namen de mogelijkheden om de werkachterstand te verminderen sindsdien af. Van overeenkomstige beperkingen was sprake bij de gemeentelijke groenvoorzieningen. Gegevens over deze werkachterstand waren echter niet bekend.

Deze situatie was voor het Staatsbosbeheer en het Bosschap - hierin gesteund door gemeenten en particuliere hoveniers- en groenvoorzieningsbedrijven - aanleiding het LEI opnieuw om een onderzoek te vragen. Dit onderzoek diende de potentiële werkgelegenheid in de gehele groene sector te omvatten.

Aan het tot stand komen van dit onderzoek werkten veel eigenaren van bossen en natuurterreinen en gemeentelijke diensten mee. Een woord van dank hiervoor is zeker op zijn plaats. Dit geldt ook voor de deskundigen op het terrein van de bosbouw, natuurterreinen en gemeentelijke beplantingen, die het concept van kritisch commentaar hebben voorzien.

Uitvoering en verwerking van de gegevens was in handen van mevrouw C.M. de Zwijger-de Brabander. Analyse en verslaggeving verzorgden drs. C.J.M. Spierings en G.H. Wolsink.

De Directeur,



J. de Veer

Den Haag, november 1985

Samenvatting

- Doel en opzet van het onderzoek

Doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de omvang en de aard van het achterstallig onderhoud in de groene sector, evenals in de tijd die nodig is om de achterstand weg te werken en de mogelijkheden die de eigenaren en beheerders daarbij aanwezig achten. In een eerder onderzoek (Spierings 1982) is alleen de situatie in bossen en natuurterreinen geanalyseerd. Nu is ook aandacht geschonken aan werkachterstand bij gemeentelijke groenvoorzieningen. Uit praktische overwegingen zijn landschappelijke beplantingen buiten beschouwing gelaten.

Tussen medio 1983 en begin 1984 is - op verzoek van het Bosschap en het Staatsbosbeheer - een schriftelijke enquête gehouden onder een groot aantal eigenaren en beheerders van bossen, natuurterreinen en gemeentelijke beplantingen. Na één keer een herinnering te hebben gestuurd, bedroeg de response ongeveer tachtig procent, behalve bij kleine gemeenten en particuliere eigenaren met een geringe oppervlakte bos of natuurterrein waar de response rond veertig procent was.

- Nog steeds veel achterstallig onderhoudswerk

In de groene sector bestaat volgens de eigenaren en beheerders een aanzienlijke werkachterstand bij het onderhoudswerk. In de bossen komt achterstand voor op 35.300 ha, in natuurterreinen op 36.250 ha en in gemeentelijke beplantingen op 5.980 ha. Behalve naar omvang waren er verschillen naar aard van de terreinen en werkzaamheden.

In de bossen had de werkachterstand het meest betrekking op prunusbestrijding en het minst op snoeien. Dunnen en vrijstellen/zuiveren nam een middenpositie in. De achterstand was het grootst bij particuliere boseigenaren. In natuurterreinen was er vrij veel achterstand in heide en vennen. Verhoudingsgewijs gold dit het meest voor de natuurbeschermingsorganisaties. De achterstand in gemeentelijke beplantingen kwam vooral voor in bosplantsoen en snippergroen in woonwijken.

Een deel van de achterstand in het onderhoudswerk in bossen is tussen 1978 en 1983 weggewerkt door de inzet van beroepsarbeid in het kader van overheidsregelingen en door werkgelegenheidsbevorderende maatregelen met personeel in tijdelijk dienstverband. In natuurterreinen was dit door de beperkte mogelijkheden veel minder het geval. De ontwikkeling in gemeentelijke beplantingen is niet bekend.

- Wegwerken achterstallig onderhoud tijdrovend

Het wegwerken van achterstallig onderhoud vraagt in totaal 4.030 arbeidsjaren. Daarvan hebben er 2.155 betrekking op bossen, 615 op natuurterreinen en 1.260 op gemeentelijke beplantingen. In de bossen hebben vooral particuliere eigenaren en gemeenten melding gemaakt van werkachterstand. Het dunnen neemt hierbij een belangrijke plaats in. Betrekkelijk weinig tijd vragend achterstallig werk was er bij de rijksoverheid en natuurbeschermingsorganisaties. In de natuurterreinen lag het zwaartepunt daarentegen met bijna de helft bij de rijksoverheid. De werkachterstand bij gemeentelijke beplantingen kwam in tijd uitgedrukt voor twee derde voor in gemeenten met 20.000 en meer inwoners.

- Hoop gevestigd op overheidsregelingen

In de afgelopen jaren is in de bossen een deel van het achterstallig werk weggewerkt met behulp van door de overheid genomen maatregelen en aangeboden regelingen. Uitgaande van de ten tijde van de enquête geldende regelingen verwachtten vooral de particuliere eigenaren minder achterstand. Minder optimistisch was men bij de natuurbeschermingsorganisaties, de gemeenten en de rijksoverheid. Ook na 1988 blijft er werkachterstand in bossen bestaan, maar deze zal - mits eerder geldende regelingen toepasbaar blijven - minder groot zijn dan in 1983.

Evenals in de afgelopen jaren zal de oppervlakte natuurterrein met werkachterstand waarschijnlijk slechts langzaam afnemen. Het gebruik kunnen maken van regelingen strekt hier minder ver dan in de bossen.

Budgettaire beperkingen zijn volgens de geënquêteerden een belangrijke oorzaak van het toenemen van werkachterstand bij vrijwel alle in het onderzoek betrokken soorten gemeentelijke beplantingen. De meeste gemeenten willen gebruik maken van een of meer regelingen om deze achterstand weg te werken. In dit verband denkt men vooral aan de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel. Desondanks wordt de hoeveelheid achterstallig werk groter, wat echter zonder regelingen nog sterker het geval zal zijn.

- Tien jaar werk voor zeven- tot achthonderd personen

Achterstallig onderhoudswerk in de groene sector wordt voor een deel uitgevoerd in de vorm van werkgelegenheidsbevorderende maatregelen met personeel in tijdelijk dienstverband. Ook de inzet van beroepsarbeid in het kader van bijdrageregelingen speelt een rol. Indien de bij de enquête geldende regelingen kunnen worden toegepast, dan zou het via de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel - na omrekening - tussen 1983 en 1988 gaan om 385 arbeidsjaren, waarvan 200 in bossen, 25 in natuurterreinen en 160 in gemeentelijke beplantingen. De achterstand die met behulp van gelden beschikbaar via bijdrageregelingen is weg te werken, zou 120

arbeidsjaren kunnen opleveren, waarvan 100 in bossen. Via de Wet Sociale Werkvoorziening mag met 120 arbeidsjaren gerekend worden, die gelijkelijk verdeeld zijn over bossen, natuurterreinen en gemeentelijke beplantingen. Van de 55 aan vrijwilligers toegerekende arbeidsjaren horen er 35 bij de bossen.

Vrijwel alle achterstallig onderhoudswerk in de groene sector keert regelmatig terug. Het karakter van dit werk leent zich veelal voor omzetting in permanente arbeidsplaatsen. In principe zou het inlopen van werkachterstand door middel van maatregelen, regelingen e.d. 680 permanente arbeidsplaatsen gedurende vijf jaar kunnen leveren, waarvan 375 in bossen, 95 in natuurterreinen en 210 in gemeentelijke beplantingen. Voor het wegwerken van de resterende werkachterstand denkt men aan uitbesteding aan derden (loonwerkers, aannemers, houthandel) of inschakeling van los personeel. Indien men door coördinatie van het aanbod hiervan eveneens permanente werkgelegenheid weet te maken, dan zou er gedurende vijf jaar ruimte zijn voor nog eens 125 arbeidsplaatsen.

Het structurele karakter van veel onderhoudswerk leidt niet tot een binnen afzienbare tijd - na 1988 - volledig verdwenen achterstand, maar wel tot een geleidelijke vermindering. Dit in de veronderstelling dat de bij de enquête geldende maatregelen en regelingen voor de bossen en natuurterreinen onverkort worden voortgezet. Daarnaast wordt vooral bij gemeentelijke beplantingen nieuwe werkachterstand verwacht. Een en ander betekent dat er na 1988 3.500 arbeidsjaren werk overblijven voor het onderhoud in bossen, natuurterreinen en gemeentelijke beplantingen (resp. 1.375, 450 en 1.675 arbeidsjaren). Ook deze werkachterstand kan uitmonden in permanente arbeidsplaatsen.

- Slotbeschouwing

In de slotbeschouwing wordt de aard en omvang van het achterstallig onderhoud in de groene sector over een langere periode gezien en geplaatst tegenover de feitelijke werkgelegenheid. Verder wordt ingegaan op de beperkte mogelijkheden om achterstand terug te dringen.

1. Doel en opzet van het onderzoek

1.1 Aanleiding en doel

In 1978 is een onderzoek ingesteld naar de potentiële werkgelegenheid bij het beheer van bossen en natuurterreinen. Voor het handhaven en verbeteren van de kwaliteit van bossen en natuurterreinen is het opheffen van het achterstallig onderhoud van wezenlijke betekenis. Ook met het oog op de werkgelegenheidsproblematiek, in het bijzonder aanvullende werkgelegenheid en in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening is inzicht in het achterstallig onderhoud en de daarmee verband houdende werkgelegenheid in bossen en natuurterreinen van belang.

De mogelijkheden om de werkachterstand te beperken met behulp van werkgelegenheidsbevorderende maatregelen namen de laatste jaren af. Om budgettaire redenen werden steeds minder A.W.-objecten 1) uitgegeven. De E-regeling 1) ging per 1 januari 1979 op in de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel. De W.V.-regeling is toegankelijk voor belangrijke delen van de bosbouw. Door een beperkte feitelijke toewijzing is echter de werkingssfeer gedaald.

Voor het Bosschap en het Staatsbosbeheer waren deze ontwikkelingen aanleiding het LEI te vragen opnieuw een onderzoek uit te voeren naar de problematiek van het achterstallig onderhoud en de werkgelegenheid in bossen en natuurterreinen.

Het onderzoek in 1978 beperkte zich tot de bossen en natuurterreinen. Ook landschappelijke beplantingen zijn van belang. Deze zijn echter moeilijk af te grenzen van de overige beplantingen. Daarnaast was het mede als gevolg van de toenemende budgettaire beperkingen bij de gemeentelijke groenvoorziening wenselijk ook de gemeentelijke beplantingen in het onderzoek te betrekken.

In tegenstelling tot de bossen en natuurterreinen is over de werkachterstand in gemeentelijke beplantingen tot nog toe weinig bekend. Een globale aanduiding in deze richting lag bij het onderzoek (Spierings 1982) naar de werkgelegenheid in de groene sector, waarbij een vraag was opgenomen over de werkachterstand bij beplantingen. Het bleek dat in circa de helft van de gemeenten sprake was van achterstand. Dit is nog eens onderstreept op een studiedag over "Werkloosheid en werkgelegenheid in de groene sector" (11 oktober 1982).

In de Memorie van Toelichting op de Landbouwbegroting 1983 is op verschillende plaatsen gepleit voor een zorgvuldige planning en coördinatie ten aanzien van de aanleg en het beheer van stedelijk groen. Dit met het oog op de bij veel plantsoenendiensten geconstateerde budgettaire bezuinigingen, die leidden tot een teruggang in het beheer van de groenvoorzieningen. Verder is gewezen

1) Voor een nadere omschrijving zie: 1.3 Begrippen.

op de wenselijkheid meer aandacht te besteden aan de begeleiding van plantsoenendiensten en hoveniers- en groenvoorzieningsbedrijven. Onderzoek naar al dan niet bestaande werkachterstand kan hierin een gerichte bijdrage leveren. Dit mede met het oog op de doelstelling en de intensiviteit van het groenbeheer. Er is derhalve behoefte aan recent cijfermateriaal. Ook bij gemeentelijke plantsoenendiensten en bij particuliere groenvoorzieningsbedrijven bestaat belangstelling voor dergelijke informatie.

De bedoeling van het onderzoek is inzicht te krijgen in:

1. de omvang van de werkachterstand in bossen, natuurterreinen en gemeentelijke beplantingen;
2. de tijd die nodig is om het achterstallig onderhoud weg te werken;
3. de mogelijkheden die men ziet voor het wegwerken van dit achterstallig onderhoud;
4. het aantal arbeidsplaatsen dat het inhalen van achterstallig onderhoud kan opleveren.

Deze studie is van belang voor het beleid ten aanzien van bossen, natuurterreinen en beplantingen. Om het areaal in stand te kunnen houden en verzekerd te zijn van een goed functioneren wordt - gelet op de houtproduktie, de milieufuncties en de recreatieve functie - het behoud en de ontwikkeling van de werkgelegenheid op deze gebieden noodzakelijk geacht. De beleidsinstanties in de overheids- en particuliere sector benadrukken dit belang als het gaat om het opstellen van beheersplannen, de inrichting van landelijke gebieden, de voorlichting bij beheer en groenvoorziening e.d.

1.2 Inhoud

Om een beeld te krijgen van de potentiële werkgelegenheid in de groene sector is inzicht gewenst in:

a. de oppervlakte bossen, natuurterreinen en beplantingen met achterstallig onderhoudswerk;
b. de aard van de terreinen met werkachterstand;
c. de tijd gemoeid met het wegwerken van de achterstand;
d. de mogelijkheden om de bestaande achterstand weg te werken;
e. het te verwachten en eventueel nieuwe achterstallig onderhoudswerk.

Ten aanzien van de bossen en natuurterreinen dient bovendien - en onderscheiden naar eigenaars- en beheerderscategorie - te worden ingegaan op:

f. welk deel van het eerder bestaande achterstallig onderhoudswerk in de afgelopen jaren is weggewerkt;
g. de wijze waarop de werkachterstand is verminderd of opgeheven.

Bij de bossen dient de werkachterstand bij diverse werkzaamheden te worden bezien tegen de achtergrond van de gehanteerde doelstelling(en) bij het in stand houden van bos. Dat zal ook het geval zijn bij de natuurterreinen, hoewel daar meer de aard van

de terreinen een rol speelt. Wat de beplantingen betreft, gaat het eveneens om de aard van de terreinen.

1.3 Begrippen

Om het terrein van onderzoek af te bakenen en richting te geven aan de gewenste informatie zijn in het onderzoek de volgende begrippen gebruikt:

a. Groene sector: bossen, natuurterreinen en gemeentelijke beplantingen 1).
b. Bossen: houtopstanden van bij het Bosschap geregistreerde bosbouwondernemingen, welke met inbegrip van rijbeplantingen 5 ha of groter zijn. Houtopstanden van bedrijven/ondernemingen met minder dan vijf hectare bos zijn niet in het onderzoek opgenomen.
c. Natuurterreinen: niet-beboste natuurlijke of half-natuurlijke terreinen, welke van belang zijn vanuit een oogpunt van natuur- en landschapsschoon of vanwege hun natuurwetenschappelijke betekenis. Daaronder vallen heideterreinen, hoog- en laagvenen, vennen, zandverstuivingen, weidevogelgebieden, rietvelden, e.d. Terreinen van bedrijven/ondernemingen e.d. met minder dan vijf hectare natuurterrein zijn buiten beschouwing gebleven.
d. Gemeentelijke beplantingen: bosplantsoen, oude parkbeplantingen, snippergroen in woonwijken, houtwallen en houtsingels, omplante recreatieterreinen zoals gazons, trap- en speelweiden. Buiten beschouwing bleven ruimten ten behoeve van de georganiseerde openluchtrecreatie zoals sportvelden, zwembaden e.d. evenals jonge parkbeplantingen en plantsoenen.
e. Werkachterstand/achterstallig onderhoud: volgens de geënquêteerden niet uitgevoerde en - gegeven de door hen gehanteerde beheersdoelstelling(en) - noodzakelijk geachte onderhoudswerkzaamheden, met het oog op een blijvend in stand houden van bossen, natuurterreinen en gemeentelijke beplantingen.
f. Werkgelegenheid: het geheel van mogelijkheden (in een bedrijfstak) om arbeidskrachten te werk te stellen.
g. Vrijstellen: het bestrijden van in de opstand ongewenste opslag, zoals berk, vogelkers of braam.
h. Zuiveren: het in een jonge aanplant verwijderen van bomen met onvoldoende kwaliteit.
i. Snoeien: opsnoei of vormsnoei.
j. Prunusbestrijding: verwijderen van de voor de meeste bossen en natuurterreinen ongewenste, andere begroeiing verdringende, sterk verbreide vogelkers.

1) Vooral uit praktische overwegingen (versnipperd bezit, verspreide ligging, moeilijke afgrenzing) zijn landschapselementen/landschappelijke beplantingen buiten beschouwing gelaten (zie 1.4 Uitvoering).

k. Dunnen: vellen van bomen in een bosopstand om een blijvend bestand te handhaven.
l. Beheerseenheid: complex bossen en/of natuurterreinen welke als een eenheid wordt beheerd.
m. Uitvoerend ("vast" of "los") personeel: personen belast met de uitvoering van werkzaamheden.
n. Aanvullende werkgelegenheid: tijdelijk tewerkstellen van werkloze arbeidskrachten o.m. op buitenobjecten in gebieden met een hardnekkige en langdurige werkloosheid.
o. E-regeling: tijdelijk tewerkstellen van werkloze arbeidskrachten op objecten in bossen en natuurterreinen.
p. Werkgelegenheidsverruimende Maatregel: heeft tot doel zinvolle additionele werkgelegenheid te scheppen gedurende een bepaalde periode om werklozen (weer) in het arbeidsproces op te nemen.
q. Beschikking Bosbijdragen: toekenning van een jaarlijkse vaste bijdrage - op basis van een beheersplan en afhankelijk van beheersdoelstellingen (houtproduktie, recreatie, natuurbehoud) - aan boseigenaren voor werkzaamheden zoals herbeplanting, bosverzorging, recreatieve voorzieningen en natuurtechnische maatregelen. De bijdrage bedraagt doorgaans 75% van de nettokosten van het uit te voeren werk.
r. Beschikking bijdragen werkgelegenheid in de bosbouw 1984-1985: toekenning van gelden ten behoeve van werkzaamheden zoals bebossing en bosverzorging, uitgevoerd door langdurig werklozen. De bijdrage is 90% van het bedrag waarvoor het werk is uitbesteed.
s. Beschikking Natuurbijdragen: geldelijke tegemoetkoming voor het in stand houden van natuurterreinen.

1.4 Uitvoering

Vanuit het oogpunt van onderlinge vergelijkbaarheid en continuïteit van de gegevens is wat de bossen en natuurterreinen betreft het onderzoek op dezelfde eigenaars- en beheerderscategorieën gericht als het onderzoek in 1978. Als te benaderen categorieën kwamen in aanmerking:
a. de rijksoverheid, met name het Staatsbosbeheer, Domeinen, Defensie e.d.;
b. particuliere natuurbeschermingsorganisaties, zoals provinciale landschapsstichtingen en de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland;
c. gemeenten, provincies en waterschappen;
d. overige particulieren, waaronder vallen personen, bedrijven, instellingen, stichtingen e.d.

Bij het eerder uitgevoerde onderzoek is voor de bepaling van de werkachterstand en de daaruit voortvloeiende potentiële werkgelegenheid uitgegaan van beheerseenheden van 50 ha en meer bos of natuurterrein. De indruk was dat ook op kleinere beheerseenhe-

den - namelijk vanaf 5 ha 1) - sprake zou zijn van werkachterstand. Vanwege het grote aantal beheerseenheden van 5 tot 50 ha is volstaan met een steekproef. Verder zijn evenals in het voorgaande onderzoek alle beheerseenheden van het Staatsbosbeheer, de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland en de provinciale landschapsstichtingen in het onderzoek betrokken.

Wat gemeentelijke beplantingen 1) betreft is een andere werkwijze gevolgd. Uit gesprekken met deskundigen op dit terrein kwam naar voren dat achterstallig onderhoud vooral zou voorkomen in bosplantsoenen, parkbeplantingen, recreatieterreinen ten behoeve van ongeorganiseerde sportbeoefening, snippergroen in woonwijken e.d. Tegen deze achtergrond zijn alle gemeenten boven 20.000 inwoners in het onderzoek betrokken. Gelet op het grote aantal gemeenten beneden dit inwonertal is bij deze gemeenten volstaan met een steekproef. Het onderzoek strekte zich in principe - na omrekening - uit tot alle gemeenten.

Aanvankelijk was het de bedoeling ook landschapselementen/ landschappelijke beplantingen in het onderzoek te betrekken. Landschapselementen zijn echter niet altijd af te grenzen van andere beplantingen. Een ander probleem was het voor een deel ontbreken van gegevens over de ligging en omvang van deze terreinen. Mede op grond hiervan is achteraf besloten niet nader in te gaan op de werkachterstand in landschapselementen.

De benodigde informatie is verzameld door middel van een schriftelijke enquête. Om de wenselijk geachte responde 2) te verkrijgen, is één keer een rappel gezonden. De enquêteperiode liep van medio 1983 tot - mede vanwege de poststaking eind 1983 - het begin van 1984. Omdat het onderzoek wat de bossen en natuurterreinen betreft op dezelfde categorieën is gericht als in 1978, is tevens een indruk verkregen van de wijze waarop sindsdien achterstallig onderhoud is weggewerkt.

1.5 Verslaggeving

In het tweede hoofdstuk is een beeld geschetst van de omvang en de aard van de werkachterstand in 1983 in bossen, natuurterrei-

1) Deze benadering heeft ertoe geleid, dat van bedrijven met minder dan 5 ha bos of natuurterrein niet alleen een deel van de oppervlakte bos (volgens gegevens van de vierde Bosstatistiek ca. 75.000 ha), maar ook van de natuurterreinen (volgens de CBS-Bodemstatistiek ca. 35.000 ha) buiten het onderzoek is gebleven. Van de totale oppervlakte gemeentelijke beplantingen is ca. 16.000 ha buiten beschouwing gelaten, zoals sportvelden, plantsoenen, jonge parkbeplantingen e.d. (zie ook 1.3 Begrippen).
2) De reponse bedroeg uiteindelijk ca. 80%, met uitzondering van kleine gemeenten en particuliere eigenaren met een kleine oppervlakte bos of natuurterrein (ca. 40%).

nen en gemeentelijke beplantingen, en van de ontwikkelingen die er daarna zijn opgetreden. Aan de hand van de opgaven van de geënquëteerden is verder een schatting gemaakt van de arbeidstijd, die nodig is om het achterstallig onderhoud weg te werken. Daarmee is een inzicht gegeven in de eerste twee doelstellingen van het onderzoek (zie 1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek).

De verwachtingen omtrent het wegwerken van bestaand achterstallig onderhoud en het ontstaan van eventueel nieuwe achterstand - de derde doelstelling - komen in hoofdstuk 3 aan de orde.

In hoofdstuk 4 is berekend hoeveel potentiële arbeidsplaatsen de groene sector biedt, voor zover dit verband houdt met het inhalen van de werkachterstand. Verder is nagegaan aan welke mogelijkheden men dacht om het achterstallig onderhoudswerk om te zetten in reële werkgelegenheid. Tenslotte is bezien welk deel van de werkachterstand voorlopig niet is weg te werken. In grote lijnen is hiermee een antwoord gegeven op de vierde doelstelling van het onderzoek.

De studie wordt besloten met enkele opmerkingen over het gebruik en de reikwijdte van overheidsregelingen om achterstallig onderhoud in de groene sector weg te werken.

2. Werkachterstand in de groene sector: oppervlakte en benodigde arbeidstijd

2.1 Inleiding

Bij het destijds uitgevoerde onderzoek werd geschat, dat het inhalen en voorkomen van achterstallig onderhoudswerk in bossen en natuurterreinen - bij beheerseenheden van 50 ha of groter - 1100 arbeidsplaatsen kon opleveren. Ruim de helft daarvan - zo werd verondersteld - zou kunnen worden ingenomen door personen, die tijdelijk werk hadden in het kader van Aanvullende Werken en de E-regeling en door personen die krachtens de Wet Sociale Werkvoorziening werkzaam waren. Voor 500 personen zou er in principe nieuwe werkgelegenheid kunnen ontstaan, mits coördinatie van de werkzaamheden kon plaatsvinden en de benodigde financiële middelen beschikbaar zouden komen. De mogelijkheden om de werkachterstand in bossen en natuurterreinen langs deze weg te beperken zijn sindsdien echter afgenomen 1).

In dit hoofdstuk is nagegaan hoe groot en in welke onderdelen van de groene sector de werkachterstand in 1983 en in de daaraan voorafgaande vijf jaar was. Aan de hand van opgaven van geënquêteerden is vervolgens een schatting gemaakt van de arbeidstijd, die nodig is om het achterstallig onderhoud weg te werken.

2.2 Werkachterstand in bossen

De in het onderzoek betrokken oppervlakte bos bedroeg in 1983/84 circa 235.000 ha. Dit heeft betrekking op houtopstanden van bij het Bosschap geregistreerde bedrijven met vijf hectare of meer bos 2).

In het vorige onderzoek (Spierings 1979) bleek dat ongeveer twee derde van de eigenaren en beheerders verwachtte, dat in de daarop volgende jaren de achterstand bij het onderhoud zou zijn weggewerkt. Deze mening werd veelal geuit door beheerders bij de rijksoverheid en door particuliere bosbezitters. Men dacht daarbij aan bijdrageregelingen, subsidies, tijdelijk tewerkstellen van personeel e.d. In kringen van de natuurbeschermingsorganisa-

1) Daar staat tegenover dat het werkgelegenheidsplan 1984-1985 andere mogelijkheden heeft geboden, die evenwel niet in de enquêteresultaten tot uiting konden komen.
2) Bosbezittingen kleiner dan 5 ha worden niet door het Bosschap geregistreerd en zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven. Van een eventuele werkachterstand op deze bedrijven is niets bekend (zie 1.3 Begrippen en 1.4 Uitvoering).

ties was men daarentegen van oordeel, dat in veel boscomplexen de werkachterstand grotendeels zou blijven bestaan door het ontbreken van voldoende financiële middelen.

Het huidige onderzoek laat zien, dat in een deel van de oppervlakte bossen het achterstallig werk tussen 1978 en 1983 inderdaad is verdwenen. Min of meer overeenkomstig de verwachting destijds van de geënquêteerden was dit het geval bij de rijksoverheid, de gemeenten, provincies en waterschappen. Vooral door de inzet van beroepsarbeid in het kader van regelingen en - zij het in mindere mate - door het inschakelen van vrijwilligers is een deel van de achterstand in het onderhoudswerk in bossen weggewerkt. Het betrof de Beschikking Bosbijdragen, de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel, de Aanvullende Werkgelegenheid en de Wet Sociale Werkvoorziening 1). Bij de particuliere boseigenaren en de natuurbeschermingsorganisaties is de situatie niet zoveel veranderd. Deze ontwikkelingen betekenen dat er in 1983 in totaliteit een geringere oppervlakte bos met werkachterstand door de geënquêteerden is gemeld dan vijf jaar eerder (resp. 53% en 75%).

Gebleken is dat in 1983 in ongeveer de helft van het totale areaal bossen - zoals geregistreerd bij het Bosschap 1) - geen achterstallig werk voorkwam tegen een vierde in 1978. De verminderde oppervlakte werkachterstand in de bossen had meestal betrekking op het bestrijden van prunus, waar bij de rijksoverheid en gemeenten veel achterstalligheid is weggewerkt met behulp van regelingen. Ook bij het dunnen en vrijstellen/zuiveren is een flink deel van de werkachterstand ingelopen. Dit was ook het geval bij de particuliere boseigenaren, zij het verhoudingsgewijs minder dan bij de rijksoverheid en gemeenten.

Een relatief grote oppervlakte achterstand was er in 1983 bij de prunusbestrijding. Het vrijstellen/zuiveren en het dunnen vertoonde iets meer achterstand dan het snoeien. In bijna alle gevallen was het achterstallig onderhoud het grootst bij de particuliere boseigenaren. Een verhoudingsgewijs grote achterstand had de rijksoverheid bij de prunusbestrijding ten opzichte van de andere werkzaamheden. Bijna twee derde van deze achterstand kwam voor op beheerseenheden van 500 ha en meer bos. Dit gold ook voor de natuurbeschermingsorganisaties. Relatief weinig achterstand is daarentegen door deze organisaties opgegeven wat betreft het vrijstellen/zuiveren, snoeien en dunnen. Dit hangt nauw samen met de gehanteerde beheersdoelstellingen i.c. instandhouding en/of verbetering van het natuurlijk milieu.

In tegenstelling tot het onderzoek in 1978 zijn in het huidige onderzoek ook gegevens verzameld bij particuliere eigenaren met minder dan 50 ha bos. De indruk dat in deze beheerseenheden eveneens werkachterstand zou voorkomen, is door de enquête bevestigd. Bij het vrijstellen/zuiveren, snoeien en dunnen was de achterstand bij de kleine beheerseenheden even omvangrijk als bij de

1) Zie 1.3 Begrippen.

Tabel 2.1 Oppervlakte werkachterstand in bossen in 1983 naar eigenaarscategorie

Eigenaarscategorie	Werkachterstand 1) (in ha) bij				Opp. bos waarin werkachterstand in 1983	
	vrijst./ zuiveren	snoeien	dunnen	prunus-bestr.	ha	in % van totale opp. 2)
Particulieren:						
50 ha e.m.	2.460	1.130	2.610	4.180	34.765	62
tot 50 ha	2.545	1.315	2.790	2.150	13.945	62
Gemeenten e.d.	1.255	2.025	1.490	1.770	23.490	47
Rijksoverheid	1.120	865	505	3.675	28.720	37
Natuurbeschermingsorganisaties	130	145	300	2.850	23.890	83
Totaal	7.510	5.480	7.695	14.625	124.810	53

1) Buiten beschouwing bleef het onderhoud aan wegen en waterlopen, beschoeiïngen,bedrijfsgebouwen e.d.
2) Totale oppervlakte bos voor zover opgenomen in dit onderzoek.

grote eenheden van particuliere boseigenaren. Deze situatie betekent dat van de totale werkachterstand bij het snoeien en de prunusbestrijding bijna de helft voorkwam bij particuliere boseigenaren, en bij het vrijstellen/zuiveren en het dunnen zelfs circa twee derde (tabel 2.1). Een en ander hangt samen met de arbeidsbezetting en de beschikbare financiële middelen.

Een groot deel van de particuliere eigenaren, meestal die met een kleine oppervlakte bos, heeft geen vast personeel. Doorgaans worden de onderhoudswerkzaamheden in het bos uitgevoerd door de eigenaar en/of diens gezinsleden of wordt los personeel ingeschakeld. Dit in tegenstelling tot de overheid, gemeenten en natuurbeschermingsorganisaties waar veelal vast personeel werkt, eventueel in combinatie met los personeel en/of personeel in het kader van regelingen voor het aantrekken van tijdelijk personeel, danwel - en niet in de laatste plaats - een loonwerker wordt ingeschakeld. Een en ander hoeft echter niet zonder meer te betekenen, dat al het onderhoudswerk tijdig wordt uitgevoerd.

Op basis van schattingen door de geënquêteerde eigenaren en beheerders zouden er in totaal circa 86.000 manweken nodig zijn om de achterstand in het onderhoudswerk in bossen weg te werken. Een kwart daarvan komt voor rekening van het dunnen 1), dat gezien

1) In de enquête is daarnaar afzonderlijk geïnformeerd.

het specifieke karakter vrijwel alleen door (meer) geschoolde krachten is uit te voeren (tabel 2.2).

Van het totale aantal manweken nodig voor het wegwerken van achterstallig onderhoud in bossen is 46% gemeld door gemeenten en 44% door particuliere boseigenaren. Bij gemeenten is het vaak veel tijd vragende wegwerken van achterstand bij het snoeien in rijbeplantingen 1) een belangrijke oorzaak. Het dunnen daarentegen neemt een betrekkelijk gering deel van het aantal manweken in beslag. Bij de particuliere boseigenaren zijn er voor het wegwerken van achterstallig onderhoud even veel manweken opgegeven bij de kleine als bij de grote beheerseenheden. In tegenstelling tot de situatie bij de gemeenten vraagt wegwerken van achterstand bij het dunnen bij particuliere boseigenaren verhoudingsgewijs veel tijd, met name bij de kleine beheerseenheden waar dit bijna de helft van alle manweken bedraagt. Weinig manweken bleken nodig te zijn voor het wegwerken van achterstallig onderhoud bij de rijksoverheid en natuurbeschermingsorganisaties. Het aandeel daarin voor het dunnen was niet groot.

Tabel 2.2 Werkachterstand in bossen in 1983 in manweken naar eigenaarscategorie

Eigenaarscategorie	Aantal manweken achterstand	
	totaal	voor dunnen
Particulieren:		
50 ha en meer	18.645 (22%)	5.535 (26%)
tot 50 ha	18.865 (22%)	8.220 (39%)
Gemeenten e.d.	39.815 (46%)	5.340 (25%)
Rijksoverheid	6.680 (8%)	1.475 (7%)
Natuurbeschermings-organisaties	2.085 (2%)	535 (3%)
Totaal	86.090 (100%)	21.105 (100%)

2.3 Werkachterstand in natuurterreinen

De in het onderzoek betrokken eigenaren en beheerders met bossen hadden 123.000 ha natuurterrein 2) in beheer. Ruim een derde daarvan bestaat uit heide en vennen, rond een kwart uit duinen en zandverstuivingen en bijna een kwart uit water en moeras. Daarnaast is er nog riet- en schraalland, hakhout en griend.

1) Zie 1.3 Begrippen.
2) Terreinen van bedrijven/ondernemingen e.d. met minder dan 5 ha natuurterrein bleven buiten beschouwing (zie 1.3 Begrippen en 1.4 Uitvoering).

De aard van de natuurterreinen verschilt naar eigenaarscategorie. Voor een deel hangt dit samen met de verschillen in doelstellingen. Riet- en schraalland evenals water en moeras zijn voor een belangrijk deel in beheer bij de rijksoverheid en natuurbeschermingsorganisaties. Hakhout en griend komt voor bijna de helft bij de rijksoverheid voor. Heide en vennen zijn behalve bij de rijksoverheid en gemeenten voor een aanzienlijk deel in beheer bij particuliere eigenaren en natuurbeschermingsorganisaties.

In tegenstelling tot de bossen is de oppervlakte natuurterreinen waarin achterstand in het onderhoudswerk voorkwam tussen 1978 en 1983 in zijn totaliteit nauwelijks afgenomen. Dit hangt o.m. samen met de beperkte mogelijkheden om in het kader van regelingen beroepsarbeid in natuurterreinen in te zetten. Van een kleine oppervlakte natuurterreinen verdween de achterstand, terwijl op een eveneens kleine oppervlakte na 1978 alsnog achterstand is ontstaan. Op een deel van de natuurterreinen kon volgens de geënquêteerden bij de rijksoverheid en natuurbeschermingsorganisaties de achterstand enigszins worden verkleind.

Gebleken is dat in 1983 - evenals in 1978 - in ongeveer een vierde van het totale areaal natuurterreinen geen sprake was van werkachterstand. Voor zover deze wel voorkwam en door de geënquêteerden is aangegeven, waren er verschillen naar gelang het soort terrein, de oppervlakte en de mate van werkachterstand (tabel 2.3).

Tabel 2.3 Oppervlakte werkachterstand (in ha) in natuurterreinen in 1983 naar eigenaarscategorie

Eigenaarscategorie	Heide en vennen	Duinen en zandverst.	Riet- en schraalland	Hakhout en griend	Water en moeras	Opp.natuurt. waarin werkachterstand	
						ha	in % v.tot. opp. 1)
Particulieren	7.925	700	80	660	200	14.515	56
Gemeenten e.d.	3.550	555	175	170	75	11.965	44
Rijksoverheid	3.920	3.520	825	165	1.605	32.190	80
Natuurbesch.-organisaties	7.960	10	2.640	20	1.500	27.715	94
Totaal	23.355	4.785	3.720	1.015	3.380	86.385	70

1) Totale oppervlakte natuurterrein voor zover opgenomen in dit onderzoek.

Een grote oppervlakte achterstand - ruim de helft - had betrekking op heide en vennen. Naar beheerderscategorie hebben vooral de natuurbeschermingsorganisaties melding gemaakt van achterstand - circa driekwart van de oppervlakte - in heide en vennen. Ook bij

de particuliere eigenaren kwam een aanzienlijke achterstand voor. Sinds 1978 is meestal in heide en vennen de oppervlakte met werkachterstand groter geworden, terwijl in riet- en schraallanden evenals in water en moeras de achterstand enigszins is verkleind.

Door de eigenaren en beheerders is bij de enquête opgegeven hoeveel manweken er naar schatting nodig zouden zijn om de achterstand in het onderhoudswerk in natuurterreinen weg te werken (tabel 2.4). Gebleken is dat hiermee 24.700 manweken gemoeid waren. Bijna de helft hiervan kwam voor rekening van de rijksoverheid, een vijfde voor de particuliere eigenaren en ruim een vijfde voor de gemeenten. Hoewel de natuurbeschermingsorganisaties verhoudingsgewijs de grootste oppervlakte natuurterreinen met werkachterstand hadden, dacht men voor het inhalen van achterstallig onderhoudswerk over het algemeen minder tijd nodig te hebben dan bij de andere eigenaarscategorieën het geval was. Dit hangt samen met de aard van de terreinen en het arbeidsextensieve karakter van de werkzaamheden.

Tabel 2.4 Werkachterstand in natuurterreinen in 1983 in manweken naar eigenaarscategorie

Eigenaarscategorie	Totale opp. (in ha) werkachterstand	Aantal manweken werkachterstand	
Particulieren	9.565	5.105	(21%)
Gemeenten e.d.	4.525	5.435	(22%)
Rijksoverheid	10.035	11.215	(45%)
Natuurbesch.organ.	12.130	2.950	(12%)
Totaal	36.255	24.705	(100%)

2.4 Werkachterstand in gemeentelijke beplantingen

Tot de onderzochte gemeentelijke beplantingen zijn gerekend bosplantsoen, oude parkbeplantingen, omplante recreatieterreinen, snippergroen in woonwijken, houtwallen en houtsingels. De aldus in het onderzoek betrokken oppervlakte gemeentelijke beplantingen bedroeg circa 45.000 ha 1).

Tussen grote (20.000 e.m. inwoners) en kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) zijn er verschillen in het voorkomen van de voor dit onderzoek opgenomen soorten beplantingen. Kleine gemeenten hebben naar verhouding veel bosplantsoen en snippergroen in woonwijken, terwijl bij grote gemeenten ook de oppervlakte omplante recreatieterreinen evenals oude parkbeplantingen vrij groot is.

1) Gelet op de doelstellingen van het onderzoek is een deel van de gemeentelijke beplantingen - ca. 16.000 ha - buiten beschouwing gelaten (zie 1.3 Begrippen en 1.4 Uitvoering).

Gebleken is dat in bijna de helft van de in het onderzoek opgenomen oppervlakte gemeentelijke beplantingen geen sprake was van werkachterstand. Sinds 1978 is in een aantal gemeenten op een bijna even grote oppervlakte achterstand ontstaan als er verdwenen is. De situatie verschilde naar inwonertal van de gemeenten. Bij kleine gemeenten is de oppervlakte beplantingen met werkachterstand, die tussen 1978 en 1983 geheel verdween ruim twee keer zo groot als waar in deze periode alsnog achterstand is gekomen. De grote gemeenten lieten een omgekeerde ontwikkeling zien. Daar is de oppervlakte waar werkachterstand ontstond bijna twee keer zo groot als waar deze is weggewerkt. Gevolg van een en ander was, dat er in 1983 in ongeveer een op de drie gemeenten sprake was van achterstallig onderhoudswerk in beplantingen. Bij grote gemeenten was dit meer het geval dan bij kleine gemeenten (resp. 39% en 29%).

Over de oppervlakte met werkachterstand zijn alleen gegevens over 1983 beschikbaar. Deze laten zien dat er in bijna 6.000 ha gemeentelijke beplantingen achterstallig onderhoud voorkwam. Een belangrijk deel daarvan heeft betrekking op bosplantsoen en snippergroen in woonwijken, op enige afstand gevolgd door oude parkbeplantingen, houtwallen en houtsingels. Een en ander verschilde naar inwonertal van de gemeenten. Bij grote gemeenten lag het accent bij snippergroen in woonwijken, bosplantsoen en oude parkbeplantingen, daarentegen bij kleine gemeenten vooral in bosplantsoen (tabel 2.5).

Tabel 2.5 Oppervlakte werkachterstand (in ha) in gemeentelijke beplantingen in 1983 naar inwonertal

Inwonertal	Bosplantsoen	Oude parkbeplantingen	Omplante recreatieterr.	Snippergr. in woonw.	Houtwallen en houtsingels	Opp.gem.beplant. waarin werkachterstand ha	in % v.tot. oppervl.
20.000 en meer	770	765	410	950	280	13.265	53
Tot 20.000	1.050	315	210	580	650	7.805	39
Totaal	1.820	1.080	620	1.530	930	21.070	47

Op basis van schattingen door gemeentefunctionarissen de tijd die nodig is om het achterstallig onderhoud bij gemeentelijke beplantingen weg te werken worden berekend op 50.460 manweken. Twee derde daarvan was aanwezig bij grote gemeenten en een derde bij kleine gemeenten. Gegeven de ongeveer even grote oppervlakte beplantingen met werkachterstand betekent het dat er bij de grote gemeenten meer achterstallig onderhoudswerk voorkomt dan bij de

kleine gemeenten. Per 100 ha beplantingen met achterstand zijn er voor het inhalen daarvan bij grote gemeenten 1.075 en bij kleine 585 manweken nodig (tabel 2.6).

Tabel 2.6 Werkachterstand in gemeentelijke beplantingen in 1983 naar inwonertal

Inwonertal	Totale opp. (in ha) werkachterstand	Aantal manweken werkachterstand	
20.000 e.m.	3.170	34.060	(67%)
Tot 20.000	2.810	16.400	(33%)
Totaal	5.980	50.460	(100%)

3. Verwachtingen omtrent het wegwerken van werkachterstand in de groene sector

3.1 Inleiding

In de afgelopen jaren is op verschillende manieren een deel van het achterstallig onderhoud weggewerkt. De situatie verschilde naar aard en omvang wat betreft bossen, natuurterreinen en gemeentelijke beplantingen. In dit verband speelden verschillende werkgelegenheidsbevorderende maatregelen een rol.

Een deel van het achterstallig onderhoudswerk kon echter niet worden uitgevoerd. Hierop waren vooral de sterk veranderende en ingeperkte mogelijkheden van invloed evenals het tijdelijke karakter van diverse maatregelen. Daarnaast is er nieuwe achterstand ontstaan. Aan de geënquêteerden zijn hierover enkele vragen gesteld, waarbij ook is geïnformeerd naar de mogelijkheden om het achterstallig onderhoud weg te werken.

3.2 Bossen

Gebaseerd op de verwachtingen van de eigenaren en beheerders van bossen kan de oppervlakte bossen met werkachterstand in het onderhoudswerk tussen 1983 en 1988 enerzijds met ruim 47.400 ha afnemen en anderzijds met 8.500 ha toenemen. Per saldo zal de oppervlakte bos met achterstand met ongeveer 39.000 ha kunnen verminderen en in 1988 nog in 86.000 ha kunnen voorkomen. Daarmee zou het aandeel van de oppervlakte bos zonder werkachterstand zijn toegenomen van rond de helft in 1983 tot bijna twee derde in 1988.

Vooral de natuurbeschermingsorganisaties verwachtten minder achterstallig werk. De particuliere boseigenaren - zowel die met een als een kleine beheerseenheid - dachten daarentegen dat er ook in 1988 nog een aanzienlijke werkachterstand zou zijn. De situatie bij de rijksoverheid en gemeenten laat naar verhouding een gunstiger beeld zien. Een aantal gemeenten dacht echter aan het ontstaan van nieuwe achterstand (tabel 3.1).

Uit de resultaten van de enquête valt af te leiden, dat bij al het onderhoudswerk de oppervlakte bos met werkachterstand - zij het in verschillende mate - zal afnemen (tabel 3.2). Bij het vrijstellen/zuiveren en het snoeien zal dit waarschijnlijk minder het geval zijn dan bij het dunnen en de prunusbestrijding. Ook naar eigenaarscategorie zijn er belangrijke verschillen. Bij de natuurbeschermingsorganisaties blijkt de nadruk vooral te liggen bij de prunusbestrijding. Bij de rijksoverheid en de gemeenten valt in de komende jaren een ongeveer gelijkblijvende situatie bij de diverse onderhoudswerkzaamheden te verwachten. Bij laatstge-

Tabel 3.1 Verwachtingen over de ontwikkeling van de werkachterstand (in ha) in bossen tussen 1983 en 1988 naar eigenaarscategorie

Eigenaarscategorie	Totale opp. in 1983	Oppervlakte bossen waarin werkachterstand in 1983	tussen 1983 en 1988 zal verdwijnen	blijven	ontstaan	in 1988
Particulieren:						
50 ha e.m.	56.215	34.765	7.595	27.170	1.465	28.635
Tot 50 ha	22.450	13.945	4.205	9.740	235	9.975
Gemeenten e.d.	50.415	23.490	7.980	15.510	4.895	20.405
Rijksoverheid	77.560	28.720	9.585	19.135	1.910	21.045
Natuurbescherm.organisaties	28.800	23.890	18.090	5.800	-	5.800
Totaal	235.440	124.810	47.455	77.355	8.505	85.870

Tabel 3.2 Veranderingen in werkachterstand bij werkzaamheden in bossen tussen 1983 en 1988 naar eigenaarscategorie

Eigenaarscategorie	Werkachterstand (in ha) in bossen tussen 1983 en 1988							
	Vrijst./ zuiveren		Snoeien		Dunnen		Prunusbestr.	
	1983	1988	1983	1988	1983	1988	1983	1988
Particulieren:								
50 ha e.m.	2460	1525	1130	760	2610	1515	4180	2355
Tot 50 ha	2545	1120	1315	620	2790	1460	2150	1215
Gemeenten e.d.	1255	1290	2025	2000	1490	980	1770	1760
Rijksoverheid	1120	1085	865	415	505	315	3675	3555
Natuurbesch.org.	130	170	145	155	300	110	2850	175
Totaal	7510	5190	5480	3950	7695	4380	14625	9060

noemde categorie is echter een vermindering bij het dunnen niet uitgesloten. De particuliere boseigenaren waren daarentegen van mening - uitgaande van de bij de enquête geldende regelingen - dat er in totaliteit in 1988 minder werkachterstand zou zijn. Daarbij dient men wel voor ogen te houden, dat de situatie in 1983 wat betreft het onderhoudswerk verre van rooskleurig was.

Van de in het onderzoek betrokken eigenaren en beheerders die terreinen hadden met werkachterstand in bossen dacht rond vier vijfde gebruik te kunnen maken van één of meer overheidsregelingen om de achterstand tussen 1983 en 1988 weg te werken 1). Soms is ook het inschakelen van vrijwilligers - o.a. door particuliere eigenaren met een kleine oppervlakte bos - als een zij het beperkte mogelijkheid genoemd. Bijna de helft van alle eigenaren en beheerders heeft aangegeven meer dan één mogelijkheid te willen benutten. Of daarmee de nodig geachte werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd, is nog maar de vraag. Wellicht heeft men meer mogelijkheden genoemd om aan te geven, dat wanneer één daarvan niet haalbaar zou zijn men uit wil wijken naar een ander.

In 1983 bedroeg de oppervlakte bos met werkachterstand in zijn totaliteit bijna 125.000 ha. Voor het geheel of gedeeltelijk inhalen daarvan dachten de meeste geënquêteerden gebruik te kunnen maken van één of meer regelingen. De natuurbeschermingsorganisaties die hierop in belangrijke mate zijn aangewezen, grijpen deze mogelijkheden voor de gehele werkachterstand aan. Ook na 1988 zal er nog werkachterstand bestaan, maar deze zal - als de regelingen kunnen worden toegepast - naar het oordeel van de geënquêteerden betrekking hebben op een beduidend geringere oppervlakte bos dan in 1983.

Hoewel veel particuliere boseigenaren aan het benutten van regelingen denken, verwacht men in 1988 in een verhoudingsgewijs grote oppervlakte bos werkachterstand. Deze achterstand zal verschillen naar aard van de terreinen en werkzaamheden. Ten opzichte van de andere eigenaarscategorieën zal de oppervlakte bos met werkachterstand - zoals uit de enquête valt af te leiden - het grootst zijn bij de particuliere boseigenaren en het kleinst bij de natuurbeschermingsorganisaties. De gemeenten en de rijksoverheid nemen in dit opzicht een tussenpositie in. Voor een deel kan het gebruik maken van regelingen leiden tot een minder grote werkachterstand. Daar staat tegenover dat er ook werkachterstand verdwijnt zonder regelingen, omdat de achterstand vermoedelijk zo gering is dat deze met de bestaande arbeidsbezetting kan worden weggewerkt.

1) Uitgegaan is van de resultaten van de enquête in 1983/84. De effecten van het werkgelegenheidsplan 1984-1985 zijn hierbij niet inbegrepen. Evenmin is rekening gehouden met de sindsdien gewijzigde opstelling m.b.t. de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel, die niet meer van toepassing is op de particuliere bosbouw.

Tabel 3.3 Verwachte oppervlakte bos met werkachterstand naar eigenaarscategorie in 1983 en 1988 en het gebruik kunnen maken van regelingen

Eigenaarscategorie	Werkachterstand (in ha) in bossen in 1983			
	geen achterstand in 1988		wel achterstand in 1988	
	totaal	met gebruik van regeling	totaal 1)	met gebruik van regeling
Particulieren:				
50 ha e.m.	7.595	7.425	27.170	26.000
Tot 50 ha	4.205	3.900	9.740	8.100
Gemeenten e.d.	7.980	7.480	15.510	15.200
Rijksoverheid	9.585	4.900	19.135	13.900
Natuurbesch.-organisaties	18.090	18.090	5.800	5.800
Totaal	47.455	41.795	77.355	69.000

1) Excl. 8505 ha bos waarin na 1983 nieuwe achterstand is ontstaan.

3.3 Natuurterreinen

De beheerseenheden met werkachterstand in natuurterreinen besloegen in 1983 een oppervlakte van ruim 86.000 ha. De geënquêteerden verwachtten dat tussen 1983 en 1988 enerzijds in ongeveer 8.600 ha de achterstand zou verdwijnen en anderzijds in 1.600 ha alsnog zou ontstaan. Per saldo zou dan de oppervlakte natuurterrein met achterstand met rond 7.000 gedaald kunnen zijn en in 1988 nog in ruim 79.000 ha voorkomen. De oppervlakte natuurterrein zonder werkachterstand zou daarmee slechts weinig zijn toegenomen (tabel 3.4; zie ook tabel 2.3).

Tabel 3.4 Verwachtingen over de ontwikkeling van de werkachterstand (in ha) in natuurterreinen tussen 1983 en 1988 naar eigenaarscategorie

Eigenaarscategorie	Totale opp.in 1983	Oppervl. natuurrein waarin werkachterstand in 1983	tussen 1983 en 1988 zal verdwijnen	blijven	ontstaan	in 1988
Particulieren:	26.050	14.515	420	14.095	15	14.110
Gemeenten	27.100	11.965	500	11.465	430	11.895
Rijksoverheid	40.400	32.190	3.130	29.060	-	29.060
Natuurbesch.-organisaties	29.450	27.715	4.530	23.185	1.135	24.320
Totaal	123.000	86.385	8.580	77.805	1.580	79.385

Tabel 3.5 Veranderingen in werkachterstand in natuurterreinen (in ha) tussen 1983 en 1988 naar eigenaarscategorie

Eigenaarscategorie	Alle natuurterreinen		Heide en vennen		Duinen en zandverstuiv.		Riet- en schraalland		Hakhout en griend		Water en moeras	
	1983	1988	1983	1988	1983	1988	1983	1988	1983	1988	1983	1988
Particulieren	9.565	10.005	7.925	8.640	700	455	80	100	660	660	200	150
Gemeenten e.d.	4.525	3.760	3.550	2.645	555	350	175	430	170	170	75	155
Rijksoverheid	10.035	8.235	3.920	2.840	3.520	2.220	825	845	165	120	1.605	2.210
Natuurbesch.-organisaties	12.130	4.380	7.960	2.175	10	960	2.640	215	20	10	1.500	1.030
Totaal	36.255	26.380	23.355	16.300	4.785	3.985	3.720	1.590	1.015	960	3.380	3.545

Naar aard van de terreinen valt vooral de verwachting op over het terugdringen van de achterstand bij heide en vennen met ruim 7.000 ha (tabel 3.5). Het in stand houden van deze terreinen is een belangrijke doelstelling van de natuurbeschermingsorganisaties, waarvoor men de aanwezige mogelijkheden zal willen benutten om het achterstallig onderhoudswerk te verminderen. Daar staat tegenover dat bij de particuliere eigenaren juist in dit soort terreinen de oppervlakte met werkachterstand waarschijnlijk iets groter wordt.

Ondanks de vermindering van de werkachterstand was deze bij heide en vennen zowel in 1983 als in 1988 groter dan bij de andere soorten natuurterreinen. Toepassing van machinale onderhoudswerkzaamheden in het onderhoud van heidevelden verkeert nog min of meer in een experimenteel stadium. Een belangrijke vraag hierbij is of de kosten voor een aanvaardbaar deel zijn terug te dringen door opbrengsten van het te verwijderen materiaal.

Bij riet- en schraalland zal vermoedelijk alleen bij de natuurbeschermingsorganisaties de werkachterstand verder afnemen, terwijl bij duinen en zandverstuivingen sprake zal zijn van enige toename. Bij de rijksoverheid treedt daar naar verwachting een daling op. De werkachterstand in hakhout en griend evenals in water en moeras zal de komende jaren waarschijnlijk weinig veranderen.

Van de eigenaren en beheerders van natuurterreinen die in 1983 melding maakten van achterstallig onderhoud dacht twee derde gebruik te maken van een bestaande regeling om deze achterstand weg te werken. In een aantal gevallen is ook het inschakelen van vrijwilligers - o.a. door particuliere eigenaren - als een beperkte mogelijkheid aangegeven.

Het gebruik maken van regelingen (tabel 3.6) heeft in natuurterreinen minder invloed op het wegwerken van achterstand dan in bossen. Dit slaat zoals uit de enquête bleek meestal op de natuurbeschermingsorganisaties die denken met behulp van o.m. werkgelegenheidsbevorderende maatregelen een deel van de werkachterstand te kunnen inlopen. Naar aard van de terreinen gaat het vooral om achterstallig werk in heide en vennen (circa 4.300 ha), en voor een deel om riet- en schraalland (circa 1.500 ha), water en moeras (circa 500 ha). Enig effect van het toepassen van regelingen op het wegwerken van achterstand bij het onderhoud in natuurterreinen verwachtten de rijksoverheid en gemeenten. De geënquêteerde particuliere eigenaren dachten meestal niet, dat er in de komende jaren langs deze weg achterstallig werk kan worden ingehaald.

Tabel 3.6 Verwachte oppervlakte natuurterreinen met werkachterstand naar eigenaarscategorie in 1983 en 1988 en het gebruik kunnen maken van regelingen

Eigenaarscategorie	Werkachterstand (in ha) in natuurterreinen in 1983			
	geen achterstand in 1988		wel achterstand in 1988	
	totaal	met gebruik van regeling	totaal 1)	met gebruik van regeling
Particulieren	420	-	14.095	1.195
Gemeenten e.d.	500	500	11.465	450
Rijksoverheid	3.130	1.950	29.060	8.365
Natuurbesch.-organisaties	4.530	4.530	23.185	23.185
Totaal	8.580	6.980	77.805	33.195

1) Excl. 1580 ha natuurterrein waarin na 1983 nieuwe achterstand is ontstaan.

3.4 Gemeentelijke beplantingen

In 1983 was er volgens de geënquêteerden sprake van werkachterstand in een oppervlakte gemeentelijke beplantingen van ruim 21.000 ha. Men verwachtte dat tussen 1983 en 1988 de werkachterstand van bijna 2.200 ha geheel verdwenen zou zijn. Daar staat tegenover dat vooral een aantal grote gemeenten rekening hield met het alsnog ontstaan van werkachterstand. Per saldo zal er dan in 1988 in een grotere oppervlakte gemeentelijke beplantingen werkachterstand in het onderhoudswerk zijn dan in 1983. Bij gemeenten met minder dan 20.000 inwoners blijft de oppervlakte met werkachterstand ongeveer even groot, terwijl de gemeenten boven dit inwonertal een verdere toename waarschijnlijk achten (tabel 3.7; zie ook tabel 2.5).

Tabel 3.7 Verwachtingen over de ontwikkeling van de werkachterstand (in ha) in gemeentelijke beplantingen tussen 1983 en 1988 naar inwonertal

Inwonertal	Totale opp. in 1983	Opp. gemeentelijke beplantingen waarin werkachterstand in 1983	tussen 1983 en 1988 zal verdwijnen	blijven	ontstaan	in 1988
20.000 e.m.	24.940	13.265	925	12.340	3.775	16.115
Tot 20.000	20.025	7.805	1.270	6.535	790	7.325
Totaal	44.965	21.070	2.195	18.875	4.565	23.440

Tabel 3.8 Veranderingen in werkachterstand in gemeentelijke beplantingen (in ha) tussen 1983 en 1988 naar inwonertal

Inwonertal	Alle beplantingen		Bosplantsoen		Oude parkbeplantingen		Omplante recreatietereinen		Snippergroen in woonwijken		Houtwallen en houtsingels	
	1983	1988	1983	1988	1983	1988	1983	1988	1983	1988	1983	1988
20.000 e.m.	3.170	5.130	770	1.400	765	1.220	410	730	950	1.420	280	360
Tot 20.000	2.810	2.810	1.050	1.090	315	330	210	295	580	635	650	460
Totaal	5.980	7.940	1.820	2.490	1.080	1.550	620	1.025	1.530	2.055	930	820

Volgens functionarissen bij gemeenten met meer dan 20.000 inwoners zal de toename in vrijwel gelijke mate betrekking hebben op alle soorten beplantingen. De kleine gemeenten verwachtten alleen een toename van de werkachterstand bij de omplante recreatieterreinen en een lichte afname bij de houtwallen en houtsingels. Het gevolg zal zijn dat de oppervlakte bosplantsoen met achterstallig werk waarschijnlijk toeneemt met 670 ha, oude parkbeplantingen met 530 ha, snippergroen in woonwijken met 520 ha en omplante recreatieterreinen met 410 ha. Alleen bij houtwallen en houtsingels is een daling van de werkachterstand te verwachten van 110 ha (tabel 3.8)

Ruim drie vierde van de gemeenten met achterstallig onderhoudswerk zou bij het wegwerken gebruik willen maken van één of meer bestaande regelingen. In dit verband spelen de mogelijkheden in het kader van de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel een belangrijke rol. Van ondergeschikte betekenis is de toepassing van de Wet Sociale Werkvoorziening evenals het inschakelen van vrijwilligers.

In tegenstelling tot de bossen en natuurterreinen zal het gebruik maken van regelingen om achterstallig onderhoud in gemeentelijke beplantingen weg te werken niet leiden tot minder achterstallig werk. Volgens de geënquêteerden zullen vooral budgettaire beperkingen tot gevolg hebben, dat de oppervlakte beplantingen met werkachterstand in de komende jaren groter wordt. Wel verwacht men dat het kunnen toepassen van regelingen de oppervlakte beplantingen met werkachterstand verhoudingsgewijs minder toeneemt dan waar dit niet het geval is (tabel 3.9).

Tabel 3.9 Verwachte oppervlakte gemeentelijke beplantingen met werkachterstand in 1983 en 1988 en het gebruik maken van regelingen

Inwonertal	Werkachterstand (in ha) in gemeent. beplant. in 1983			
	Geen achterstand in 1988		wel achterstand in 1988	
	totaal	met gebruik van regeling	totaal 1)	met gebruik van regeling
20.000 e.m.	925	725	12.340	9.100
Tot 20.000	1.270	1.110	6.535	5.385
Totaal	2.195	1.835	18.875	14.485

1) Exclusief 4.565 ha gemeentelijke beplantingen waarin na 1983 nieuwe achterstand is ontstaan.

Op basis van de verwachtingen van de geënquêteerden kon worden vastgesteld, dat - afhankelijk van de aard van de terreinen - de werkachterstand tussen grote en kleine gemeenten enigszins uiteenloopt wat betreft het al dan niet gebruik maken van bestaande regelingen (tabel 3.10). Het duidelijkst zijn de verschillen bij het bosplantsoen. Bij de grote gemeenten denkt men dat de oppervlakte met werkachterstand waarschijnlijk zal toenemen ongeacht het feit of wel/geen regelingen daarvoor kunnen worden benut, terwijl dit bij de kleine gemeenten alleen het geval is als er geen regeling wordt toegepast. De grote gemeenten verwachten dat de oppervlakte met werkachterstand tussen 1983 en 1988 verder zal stijgen bij oude parkbeplantingen, omplante recreatieterreinen en snippergroen in woonwijken, daarentegen nauwelijks bij de kleine gemeenten. Bij de houtwallen en houtsingels is alleen bij de grote gemeenten een toename niet uitgesloten als geen gebruik wordt gemaakt van een regeling.

Tabel 3.10 Door de gemeenten verwachte toe- of afname oppervlakte gemeentelijke beplantingen (in ha) met werkachterstand tussen 1983 en 1988 bij het wel of geen gebruik kunnen maken van regelingen

Inwonertal	Gebruik van regeling	Bosplantsoen	Oude parkbepl.	Ompl. recr.-terr.	Snippergroen	Houtwallen e.d.
20.000 e.m.	ja	445	385	235	265	- 30
	neen	190	65	85	210	110
	Totaal	635	450	320	475	80
Tot 20.000	ja	-110	- 5	75	20	-115
	neen	145	20	10	30	- 80
	Totaal	35	15	85	50	-195
Totaal	ja	335	380	310	285	-145
	neen	335	90	95	240	35
	Totaal	670	470	405	525	-110

4. Potentiele werkgelegenheid in de groene sector door inhaal werkachterstand

4.1 Inleiding

Er bestaat een aanzienlijke werkachterstand in bossen, natuurreinen en gemeentelijke beplantingen. Volgens de geënquêteerden zou de totale werkachterstand - na omrekening - 4.030 arbeidsjaren bedragen. Een deel daarvan kan volgens hen in de komende jaren worden ingelopen, terwijl een ander deel als achterstallig onderhoud zal overblijven. Daarnaast ontstaat er nieuwe werkachterstand.

In dit hoofdstuk is berekend hoeveel potentiële arbeidsplaatsen het inhalen van achterstallig onderhoud voor de diverse onderdelen van de groene sector kan bieden. Verder is nagegaan welke mogelijkheden de geënquêteerden zagen om deze werkachterstand om te zetten in reële werkgelegenheid. Tenslotte is bekeken hoeveel werkachterstand er na 1988 waarschijnlijk nog overblijft.

4.2 Potentiële werkgelegenheid door inhaal werkachterstand

In de afgelopen jaren is men er met behulp van werkgelegenheidsbevorderende maatregelen, aanvullende werkgelegenheid en bijdrageregelingen vooral in de bosbouw in geslaagd de oppervlakte met achterstallig werk terug te dringen. In de natuurterreinen waren soortgelijke mogelijkheden in mindere mate aanwezig waardoor o.m. de oppervlakte met achterstallig onderhoudswerk per saldo nagenoeg gelijk is gebleven. Toenemende budgettaire bezuinigingen bij de gemeentelijke beplantingen daarentegen hebben geleid tot een snel groter geworden werkachterstand.

Het gevolg zal zijn dat het wegwerken van achterstallig onderhoud in de groene sector - bossen, natuurterreinen en gemeentelijke beplantingen - in totaal circa 161.250 manweken zal vragen. Bij een aantal van veertig produktieve manweken per arbeidsjaar - in deze sector een ervaringscijfer - betekent dit een werkachterstand van 4.030 arbeidsjaren. Gedurende vijf jaar komt dit neer op 805 arbeidsplaatsen. Voor ruim de helft heeft deze werkachterstand betrekking op bossen en voor bijna een derde op gemeentelijke beplantingen. Gerekend naar eigenaarscategorie kan 59% van de arbeidstijd worden toegerekend aan gemeenten - waarvan een aanzienlijk deel in beplantingen - en 27% aan particuliere boseigenaren.

Tabel 4.1 Arbeidsvolume door inhaal werkachterstand tussen 1983 en 1988

Eigenaars-categorie	Werkachterstand (in arbeidsjaren) bossen	natuurterreinen	gemeentelijke beplantingen	Totaal
Particulieren	938	127		1.065
Gemeenten e.d.	995	136	1.262	2.393
Rijksoverheid	167	280		447
Natuurbeschermingsorganisaties	52	74		126
Totaal	2.152	617	1.262	4.031

Circa drie vierde van de geënquêteerden denkt de werkachterstand tussen 1983 en 1988 - evenals daarvoor - weg te kunnen werken door gebruik te maken van een of meer instrumenten die de overheid aanbiedt. Uitgaande van de bij de enquête geldende regelingen zal volgens de geënquêteerden in de bossen 1) meer achterstallig onderhoud kunnen worden weggewerkt dan in de natuurterreinen, terwijl men een toename waarschijnlijk acht bij de gemeentelijke beplantingen.

Men was van mening dat er ook na 1988 nog een aanzienlijke hoeveelheid achterstallig onderhoudswerk in de groene sector zal overblijven. De mate waarin dit voorkomt, varieert naar soort werk, de aard, ligging en omvang van de terreinen, beheersdoelstellingen e.d. Indien het wegwerken van dezelfde oppervlakte achterstallig onderhoud in 1988 even veel tijd zou vragen als in 1983 bij de enquête bleek, dan zal er in 1988 in de bossen nog een achterstand overblijven van naar schatting 55.000 manweken, in de natuurreinen van circa 18.000 manweken en in de gemeentelijke beplantingen van circa 67.000 manweken. Voor de gehele groene sector betekent dit in 1988 circa 140.000 manweken. Omgerekend komt dit neer op 700 arbeidsplaatsen gedurende vijf jaar om het achterstallig onderhoud weggewerkt te krijgen. Deze ontwikkelingen betekenen dat ook over een langere periode bezien sprake is van een aanzienlijke potentiële werkgelegenheid in de groene sector.

In vergelijking met 1983 zou - op basis van de enquêteresultaten en de verwachtingen van de geënquêteerden - het zwaartepunt van de benodigde arbeidstijd voor het inhalen van achterstallig werk in 1988 niet meer liggen bij de bossen maar bij de gemeentelijke beplantingen (tabel 4.2). Weliswaar blijft er dan in de bossen en natuurterreinen nog vrij veel werkachterstand over, maar deze zou o.m. met behulp van werkgelegenheidsbevorderende maatregelen verder kunnen afnemen. Ook naar eigenaarscategorie komt door

1) Zie noot 1 op blz. 26.

de toenemende werkachterstand bij gemeentelijke beplantingen het accent nog meer dan eerder het geval was bij de gemeenten terecht.

Tabel 4.2 Arbeidsvolume door inhaal werkachterstand na 1988

Eigenaars-categorie	Werkachterstand (in arbeidsjaren) bossen	natuurter-reinen	gemeentelijke beplantingen	Totaal
Particulieren	645	171		816
Gemeenten e.d.	367	64	1.676	2.107
Rijksoverheid	327	140		467
Natuurbeschermingsorganisaties	37	74		111
Totaal	1.376	449	1.676	3.501

4.3 Uitbreiding werkgelegenheid door het inlopen van werkachterstand

Het inhalen van achterstallig onderhoudswerk in de groene sector betekent in beginsel werk voor gemiddeld 805 personen gedurende vijf jaar. Dit in de veronderstelling dat de eigenaren en beheerders kans zien gebruik te maken van de door hen genoemde bijdrageregelingen en werkgelegenheidsbevorderende maatregelen. Voorwaarde hiervoor is dat de overheid de benodigde middelen beschikbaar stelt. Tegen deze achtergrond is nagegaan op welke wijze en aan hoeveel personen de groene sector werk kan bieden door het inlopen van achterstallig onderhoud.

- Bossen

Het wegwerken van achterstallig onderhoud in bossen vraagt volgens de geënquêteerden 430 arbeidsjaren gedurende vijf jaar.

De meeste boseigenaren en -beheerders die terreinen hadden met werkachterstand zouden gebruik willen maken van een regeling. Volgens de enquête heeft dit betrekking op 375 arbeidsjaren voor een periode van vijf jaar. Aan de bosbijdrageregeling evenals aan de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel - welke laatste bij de enquête voor de particuliere bosbouw gold maar momenteel niet meer - is door de geënquêteerden een belangrijke rol toegekend. Door de inzet van beroepsarbeid in het kader van de bosbijdrageregeling gaat het om 65 arbeidsjaren, via de bosbijdrageregeling in combinatie met de W.V.-Maatregel om 75 arbeidsjaren, via de W.V.-Maatregel om 160 arbeidsjaren, volgens de Wet Sociale Werkvoorziening om 40 arbeidsjaren en in de vorm van vrijwilligerswerk om 35 arbeidsjaren.

Vrij veel achterstallig onderhoudswerk in de bossen keert regelmatig terug. Dit werk wordt voor een deel uitgevoerd in het ka-

der van werkgelegenheidsbevorderende maatregelen met personeel in tijdelijk dienstverband. Mede met het oog op het periodiek terugkerende karakter van de activiteiten en door coördinatie van de werkzaamheden leent het achterstallig onderhoudswerk zich voor omzetting in permanente arbeidsplaatsen. Van de eerder genoemde werkachterstand die via de W.V.-Maatregel zou zijn weg te werken, betekent dit per jaar 160 arbeidsplaatsen gedurende vijf jaar. Niet duidelijk is welk deel van de 75 arbeidsjaren is toe te schrijven aan de W.V.-Maatregel, waarbij een deel van de werkachterstand kan worden ingehaald in combinatie met de bosbijdragerege-geling. Aangenomen is dat circa 40 arbeidsplaatsen tot de W.V.-Maatregel zijn te rekenen. De resterende 35 en eerder genoemde 65 arbeidsjaren werkachterstand zouden kunnen worden ingelopen met behulp van middelen via de Beschikking Bosbijdragen door uitbesteding van werk aan derden (houthandel, loonwerkers , aannemers) of het inschakelen van los personeel. Omzetting hiervan in permanente werkgelegenheid betekent vijf jaar werk voor 100 personen.

Een aanzienlijk deel van het achterstallig onderhoudswerk dat wordt verricht met behulp van de Wet Sociale Werkvoorziening keert in wezen eveneens regelmatig terug. Volledige omzetting zou 40 arbeidsplaatsen voor vijf jaar kunnen inhouden.

Genoemde 200 omgerekende arbeidsplaatsen voor een periode van vijf jaar in het kader van de W.V.-Maatregel maken ongeveer de helft uit van de in totaal 430 potentiële arbeidsplaatsen om de achterstand weg te werken. Een gering beroep op de W.V.-Maatregel dachten de geënquêteerde particuliere eigenaren 1) met een kleine oppervlakte bos te doen (10 van de 95 omgerekende arbeidsjaren) waar vooral de bosbijdrageregeling en in zekere zin ook het vrijwilligerswerk een rol spelen, evenals de rijksoverheid (10 van de 30 arbeidsjaren) die daarnaast een beroep doet op de Wet Sociale Werkvoorziening. Een sterk beroep op de W.V.-Maatregel dachten daarentegen particuliere eigenaren 1) met een grote oppervlakte bos te doen (45 van de 95 arbeidsjaren), evenals gemeenten (125 van de 200 arbeidsjaren) en natuurbeschermingsorganisaties (alle tien de arbeidsjaren).

Een van de vijf geënquêteerde boseigenaren en -beheerders denkt het achterstallig onderhoud in bossen in te halen zonder gebruik te maken van een regeling of zonder vrijwilligers in te schakelen. Het betreft hier een werkachterstand van 55 arbeidsjaren voor een periode van vijf jaar. Waarschijnlijk vindt hier uitbesteding van werk aan derden plaats (loonwerkers, aannemers, houthandel) of wordt los personeel ingeschakeld. Deze arbeidsplaatsen zouden door coördinatie van het aanbod eveneens zijn om te zetten in permanente werkgelegenheid.

Op grond van de verwachtingen van de geënquêteerden valt niet aan te nemen dat alle achterstallig onderhoudswerk voor 1988 is ingehaald. Bij vrij veel beheerseenheden zal er werkachterstand aanwezig blijven of soms alsnog ontstaan (zie tabel 3.1). Naar

1) Zie noot 1 op blz. 26 .

schatting is in de bossen in 1988 sprake van een achterstand van 275 arbeidsjaren gedurende vijf jaar. Sterker dan in 1983 valt het accent op de particuliere boseigenaren (zie tabel 4.2). Op basis van de achterstandssituatie in 1983 en gezien de aard en omvang van de achterstallige werkzaamheden in de bossen (zie tabel 3.2) zal het wegwerken bij particuliere eigenaren betrekking hebben op 130 arbeidsjaren, bij gemeenten op 70, de rijksoverheid op 65 en de natuurbeschermingsorganisaties op 10 arbeidsjaren.

Het merendeel van de geënquêteerden verwachtte na 1983 een deel van het achterstallig onderhoud in bossen te kunnen inhalen door het inzetten van beroepsarbeid in het kader van regelingen. Indien men na 1988 gebruik zou kunnen maken van dezelfde mogelijkheden en in ongeveer gelijke mate als de enquête heeft aangegeven, dan komt men voor de W.V.-Maatregel uit op ongeveer 125 arbeidsjaren voor een periode van vijf jaar. Hiervan hebben er naar schatting 45 betrekking op particuliere boseigenaren, 45 op gemeenten en 35 op de rijksoverheid en natuurbeschermingsorganisaties. Het wegwerken van achterstallig onderhoud in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening of door het eventueel inschakelen van vrijwilligers houdt vermoedelijk 25 arbeidsjaren in. Een deel van de eigenaren en beheerders is van mening dat met behulp van middelen via de bosbijdrageregeling een achterstand kan worden ingelopen van circa 50 arbeidsjaren door werk uit te besteden aan derden (loonwerkers e.d.) of los personeel aan te trekken.

- Natuurterreinen

In 1983 was in de natuurterreinen sprake op ruim 36.000 ha achterstallig onderhoud. Het zou ongeveer 125 arbeidsjaren voor een periode van vijf jaar vragen om deze achterstand weg te werken.

Het merendeel van de geënquêteerden heeft te kennen gegeven bij het wegwerken van de achterstand gebruik te willen maken van een regeling, wat betrekking heeft op 95 van de in totaal 125 omgerekende arbeidsjaren. Bij de natuurterreinen ligt het accent om de opgelopen achterstand weg te werken - meer dan bij de bossen - op het inschakelen van personeel in W.S.W.-verband (40 arbeidsjaren), gevolgd door de W.V.-Maatregel, de bijdrageregeling en het vrijwilligerswerk (resp. 25, 20 en 10 arbeidsjaren).

Vrij veel achterstallig onderhoudswerk in natuurterreinen komt regelmatig terug. Doordat de aard van de terreinen en de verspreide ligging nogal verschillen naar eigenaarscategorie zal coordinatie van het aanbod van werkzaamheden in de praktijk niet gemakkelijk zijn. Het is dan ook de vraag of al dit achterstallig onderhoudswerk permanente arbeidsplaatsen kan opleveren. Dit geldt eveneens voor het werk dat verricht wordt in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening of via de bijdrageregeling door uitbesteding van werk aan derden.

In tegenstelling tot de bossen zal de oppervlakte natuurterreinen met achterstallig onderhoud in de komende jaren niet zoveel verminderen. Naar schatting zal de achterstand in 1988 90 arbeids-

jaren bedragen, waarbij het accent lijkt te verschuiven van de rijksoverheid naar particuliere eigenaren (zie tabel 4.1 en 4.2).

- Gemeentelijke beplantingen

In de gemeentelijke beplantingen kwam in 1983 op 5.980 ha achterstallig onderhoudswerk voor. Het wegnemen daarvan zou volgens de geënquêteerden 250 arbeidsjaren vragen gedurende vijf jaar.

In vier van de vijf geënquêteerde gemeenten met werkachterstand wilde men gebruik maken van een regeling en soms van vrijwilligerswerk. Daarmee zijn 210 arbeidsjaren gemoeid. Inschakeling van personeel in het kader van de W.V.-Maatregel heeft betrekking op 160 arbeidsjaren, volgens de Wet Sociale Werkvoorziening op 40 arbeidsjaren en in de vorm van vrijwilligerswerk op 10 arbeidsjaren.

De achterstandssituatie in beplantingen verschilt naar inwonertal van de gemeenten. Kleine gemeenten denken vaak aan de W.V.-Maatregel (55 van de 80 arbeidsjaren), terwijl men bij de grote gemeenten behalve aan deze maatregel ook aan de W.S.W. dacht (resp. 105 en 35 van de 170 arbeidsjaren) (zie tabel 2.5).

Evenals in de bossen en natuurterreinen komt veel achterstallig onderhoudswerk in gemeentelijke beplantingen regelmatig terug. De hiermee gepaard gaande werkgelegenheid wordt volgens de geënquêteerden voor een aanzienlijk deel in beslag genomen door de W.V.-Maatregel. Het in dit kader verrichte werk zou mede met het oog op het terugkerende karakter en door bundeling van het aanbod 160 arbeidsplaatsen gedurende vijf jaar kunnen opleveren.

Een op de vijf gemeenten met werkachterstand denkt géén gebruik te maken van een regeling of van vrijwilligerswerk. Deze gemeenten hebben een werkachterstand van circa 40 arbeidsjaren.

Hoewel vrij veel gemeenten verwachten een deel van het achterstallig onderhoudswerk in te halen met behulp van regelingen zal de totale oppervlakte met werkachterstand toenemen van 5.980 ha in 1983 tot 7.940 ha in 1988. Dit betekent na 1988 een potentiële werkgelegenheid van naar schatting 335 arbeidsjaren. Sterker dan in 1983 zal het zwaartepunt liggen bij grote gemeenten vanwege meer achterstallig werk (zie tabel 3.9). Mede op basis van de situatie in 1983 en gelet op de aard en ontwikkeling van de gemeentelijke beplantingen met werkachterstand (zie tabel 3.10) kan het wegwerken bij grote gemeenten na 1988 resulteren in circa 255 en bij kleine gemeenten in 80 arbeidsjaren gedurende vijf jaar.

Eerder is naar voren gekomen (zie 3.4 Gemeentelijke beplantingen), dat het gebruik van regelingen niet zonder meer leidt tot minder achterstallig werk. Indien na 1988 op overeenkomstige wijze en in gelijke mate als men bij de enquête aannam een beroep kan worden gedaan op regelingen om achterstallig onderhoud in gemeentelijke beplantingen weg te werken, dan betekent dit een potentiële werkgelegenheid van naar schatting 260 arbeidsjaren gedurende vijf jaar. Daarvan hebben circa 195 betrekking op grote en 65 op kleine gemeenten. Ook hier geldt weer dat veel achter-

stallig onderhoudswerk in principe kan uitmonden in permanente arbeidsplaatsen. Drie vierde van de 260 arbeidsjaren zijn waarschijnlijk toe te rekenen aan de W.V.-Maatregel en een vierde aan W.S.W. De resterende 75 van de 335 arbeidsjaren, die na 1988 nodig zijn om achterstallig onderhoud in gemeentelijke beplantingen weg te werken, zullen - gezien de ontwikkelingen tussen 1983 en 1988 (zie tabel 3.10) - niet binnen afzienbare tijd zijn weggewerkt.

Samenvattend kan worden gesteld, dat het wegwerken van achterstallig onderhoud in bossen, natuurterreinen en gemeentelijke beplantingen tussen 1983 en 1988 800 arbeidsjaren gedurende vijf jaar vraagt (tabel 4.3). Bijna de helft van deze achterstand heeft - uitgaande van de bij de enquête in 1983/84 geldende regelingen - betrekking op de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel. Voor het wegwerken van achterstallig onderhoud speelt ook de mogelijkheid van het inzetten van beroepsarbeid in het kader van bijdrageregelingen een rol, evenals de Wet Sociale Werkvoorziening. Een deel van de resterende werkachterstand denkt men in te halen door rechtstreekse uitbesteding aan derden en het inschakelen van los personeel of vrijwilligers.

Het regelmatig terugkerend karakter van veel onderhoudswerk leidt ook bij volledige omzetting in permanente werkgelegenheid niet tot een verdwenen maar wel tot een verminderde werkachterstand. In een aantal gevallen zal er in de komende jaren vooral in gemeentelijke beplantingen nieuwe achterstand ontstaan. Na 1988 zal het achterstallig onderhoudswerk in bossen, natuurterreinen en gemeentelijke beplantingen ongeveer 3.500 arbeidsjaren bedragen, waarvan zoals ook eerder het geval was een aanzienlijk deel een structureel karakter heeft.

Tabel 4.3 Wegwerken achterstallig onderhoud in de groene sector met behulp van regelingen of vrijwilligers (in arbeidsjaren) in 1983 en 1988

Regelingen e.d.		Bossen	Natuurterreinen	Gemeentelijke beplantingen	Totaal
W.V.-Maatregel	1983	1.000	125	800	1.925
	1988	625	100	975	1.700
Bijdrageregel.	1983	500	100	-	600
	1988	350	75	-	425
W.S.W.	1983	200	200	200	600
	1988	100	150	325	575
Vrijwilligers	1983	175	50	50	275
	1988	100	25	75	200
Anderszins	1983	280	140	210	630
	1988	200	100	300	600
Totaal	1983	2.155	615	1.260	4.030
	1988	1.375	450	1.675	3.500

5. Slotbeschouwing

Het onderzoek bracht een aanzienlijke achterstand bij het onderhoudswerk in bossen, natuurterreinen en gemeentelijke beplantingen aan het licht. De situatie verschilde per onderdeel. In de bossen en gemeentelijke beplantingen komt achterstand globaal voor op een op zeven ha en in natuurterreinen op een op drie ha. In tijd uitgedrukt en omgerekend naar potentiële arbeidsplaatsen is de achterstand minder groot. Wat betekenen deze constateringen?

- Bossen

Van de in het vorige onderzoek (Spierings 1979) vastgestelde werkachterstand in bossen is sindsdien een deel weggewerkt met behulp van bijdrageregelingen, waarbij beroepsarbeid kon worden ingezet. Een positieve werking ging eveneens uit van werkgelegenheidsbevorderende maatregelen. Uit het onderhavige onderzoek kwam een overeenkomstig effect naar voren, zodat de werkachterstand de komende jaren verder zou kunnen dalen.

Een in de loop van 1983 gewijzigde opstelling van de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel leidde er echter toe, dat deze voortaan alleen toepasbaar was in de zogenaamde non-profit sector. Dit betekent dat de bij de enquête bij particuliere eigenaren gesignaleerde optimistische toekomstverwachting van een verder verminderende werkachterstand in bossen niet bewaarheid kan worden. In plaats daarvan dient men ernstig rekening te houden met een geleidelijk toenemende hoeveelheid achterstallig werk in de bossen.

Teneinde niet weer in een situatie van grote werkachterstand te belanden, zouden stimulerende maatregelen bevorderd kunnen worden. Het is echter de vraag of werkgelegenheidsbevorderende maatregelen die eerder golden en een tijdelijk karakter hadden, een adequate oplossing vormen voor de structurele werkachterstand in bossen. Daar staat tegenover dat van het werkgelegenheidsplan 1984-1985 een positief effect mag worden verwacht. Dat geldt ook voor de rijksoverheid, gemeenten en natuurbeschermingsorganisaties bij continuëring van de huidige regelingen.

- Natuurterreinen

De werkachterstand in natuurterreinen blijkt over een langere periode gezien door de beperkte mogelijkheden weinig te zijn teruggedrongen. Het effect was verhoudingsgewijs nog het grootst bij de natuurbeschermingsorganisaties, die in belangrijke mate op overheidssteun zijn aangewezen.

Voor natuurterreinen geldt over het algemeen dat achterstallig onderhoud meestal betrekking heeft op het verschil in gewenst en actueel beheersniveau. Het wegwerken van achterstalligheid dan wel verhoging van het beheersniveau houdt een duurzame verhoging

van de benodigde arbeid in. Tijdelijke arbeidsplaatsen bieden geen oplossing voor de problematiek van het achterstallig onderhoud in natuurterreinen. Een beter effect mag worden verwacht van een versterking c.q. uitbreiding van bestaande of alsnog te creëren financieel ondersteunende regelingen.

- Gemeentelijke beplantingen

Hoewel cijfermateriaal over de werkachterstand in gemeentelijke beplantingen van voor 1983 ontbreekt, wekt de verzamelde informatie de indruk dat de achterstand in een snel tempo is toegenomen. In dit licht dient de door de geënquêteerden uitgesproken verwachting van een verder oplopende achterstand te worden gezien.

In tegenstelling tot b.v. bossen zijn bijdrageregelingen, die de inzet van beroepsarbeid mogelijk maken in gemeentelijke beplantingen in de praktijk moeilijk hanteerbaar. Een in beginsel positief effect mag worden verwacht van overheidsregelingen die werkgelegenheid bevorderen in combinatie met o.m. plaatsbevorderende maatregelen. Toepassing hiervan dient echter niet te leiden tot concurrentie- of budgetvervalsing ten opzichte van het particuliere bedrijfsleven en tot verdringingseffecten op de arbeidsmarkt. Het is niet uitgesloten dat de door financiële besnoeiingen van de gemeenten ontstane werkachterstand ondervangen gaat worden met werkgelegenheidsmaatregelen van tijdelijke aard in situaties van structurele achterstand.

Momenteel wordt veelal gedacht aan het tewerkstellen van personeel via overheidsregelingen. Een andere oplossing is het beschikbaar stellen van gelden om achterstallig onderhoud in gemeentelijke beplantingen op object-basis weg te werken. Deze benadering biedt het particuliere bedrijfsleven de mogelijkheid op een reële manier in te spelen op het bij gemeenten aanwezige werkaanbod bij het onderhoud van groenvoorzieningen, enerzijds door te zorgen dat de werkzaamheden met vakbekwaam en geschoold personeel worden uitgevoerd en anderzijds door het behoud van werkgelegenheid.

Literatuur

Berger, E.P.
Bedrijfsuitkomsten in de Nederlandse particuliere bosbouw over 1982, Den Haag, 1984

Bunschoten, L.
De oppervlakte bos (vierde bosstatistiek), in Maandstatistiek van de Landbouw, 1985, blz. 60-65

Centraal Bureau voor de Statistiek
De Nederlandse Bosstatistiek 1964-1968, Den Haag, 1971

Geervliet, J., A.M. Perik en R. Ligteringen
Doelgroeponderzoek gemeentelijke plantsoendiensten, Boskoop, 1984

Koning, J. de en H. Stolk
De werkgelegenheidsverruimende maatregel in de marktsector: een veelbelovend experiment? in: Economisch-Statistische Berichten, 1985, blz. 157-161

Spierings, C.J.M.
Achterstallig onderhoud en werkgelegenheid in bossen en natuurterreinen, Den Haag, 1979

Spierings, C.J.M.
Het personeelsbestand in de groene sector in 1980 en 1985, Den Haag, 1982

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Meerjarenplan Bosbouw, Den Haag, 1984

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud, Den Haag, 1981

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Structuurschema openluchtrecreatie, Den Haag, 1984

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Meerjarenplan Bosbouw, Den Haag, 1984

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
De quartaire sector: maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid, Den Haag, 1979

Bijlage: Vragenlijst in verkorte vorm

BOSSEN

- oppervlakte bossen
- vijf jaar geleden wel of geen werkachterstand bij onderhoudswerk
- verandering in werkachterstand in vijf jaar
- gebruik maken van regelingen/vrijwilligerswerk in afgelopen vijf jaar
- momenteel wel of geen werkachterstand bij onderhoudswerk
- momentele werkachterstand naar aard van onderhoudswerk in ha
- momentele totale werkachterstand in manweken waarvan manweken voor dunnen
- verwachte werkachterstand bij onderhoudswerk over vijf jaar in ha
- gebruik maken van regelingen/vrijwilligerswerk in komende vijf jaar

NATUURTERREINEN

- oppervlakte natuurterreinen naar aard van de terreinen
- vijf jaar geleden wel of geen werkachterstand bij onderhoudswerk
- verandering in werkachterstand in vijf jaar
- gebruik maken van regelingen/vrijwilligerswerk in afgelopen vijf jaar
- momenteel al of geen werkachterstand bij onderhoudswerk
- momentele werkachterstand bij onderhoudswerk naar aard van de terreinen in ha
- momentele werkachterstand in manweken
- verwachte werkachterstand bij onderhoudswerk over vijf jaar naar aard van de terreinen in ha
- gebruik maken van regelingen/vrijwilligerswerk in komende vijf jaar

GEMEENTELIJKE BEPLANTINGEN

- oppervlakte beplantingen naar aard van de beplantingen (bosplantsoen, oude parkbeplantingen, omplante recreatieterreinen t.b.v. ongeorganiseerde sportbeoefening, snippergroen in woonwijken, singels en houtwallen)
- vijf jaar geleden wel of geen werkachterstand bij onderhoudswerk
- verandering in werkachterstand in vijf jaar
- momenteel al of geen werkachterstand bij onderhoudswerk
- momentele werkachterstand naar aard van de beplantingen in ha
- momentele werkachterstand in manweken
- verwachte werkachterstand bij onderhoudswerk over vijf jaar naar aard van de beplantingen in ha
- gebruik maken van regelingen/vrijwilligerswerk in komende vijf jaar