

Vrijwilligerswerk voor natuur en landschap

Eindrapport

C.M. Volker (eindredactie)

A.E. Buijs

M. Pleijte

Rapport 625

DLO-Staring Centrum, Wageningen, 1998

REFERAAT

Volker, C.M. (eindredactie), A.E. Buijs en M. Pleijte, 1998. *Vrijwilligerswerk voor natuur en landschap; Eindrapport*. Wageningen, DLO-Staring Centrum. Rapport 625. 72 blz.; 6 fig.; 3. tab.; 1 bijl.

Resultaten uit vier case studies zijn gebruikt om de betrokkenheid en participatie van vrijwilligers bij het beheer van natuur en landschap in het buitengebied in kaart te brengen. Verder is nagegaan hoe het draagvlak (de sociale basis) van het vrijwilligerswerk vergroot kan worden en wat daarbij de betekenis van het gemeentelijk landschapsbeleid (het Landschapsbeleidsplan) is. Een groot aantal factoren speelt bij het draagvlak een rol. De feitelijke aanwezigheid van natuur- en landschapswaarden in de plaatselijke omgeving is een grote stimulans. De werkgroepen hechten sterk aan hun autonomie. Het werven van vrijwilligers blijft een zaak van de werkgroepen zelf. Draagvlakvergroting kan zich dan ook vooral richten op meer goodwill kweken onder bevolking en beleid, bevordering van de participatie van kansarme groepen en het oprichten van nieuwe groepen waar zich goede kansen voordoen voor het beheer. Zowel negatieve als positieve ontwikkelingen motiveren bewoners om zich meer in te zetten voor het beheer. Positieve effecten treden op als er in het kader van een Landschapsbeleidsplan een coördinator wordt aangesteld. Bedreigende ontwikkelingen in de directe omgeving kunnen daarmee worden omgezet in kansen op meer verweving tussen stad en land.

Trefwoorden: draagvlak, landschapsbeleid, vrijwilligerswerk.

ISSN 0927-4499

©1998 DLO-Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (SC-DLO)
Postbus 125, 6700 AC Wageningen.
Tel.: (0317) 474200; fax: (0317) 424812; e-mail: postkamer@sc.dlo.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van DLO-Staring Centrum.

DLO-Staring Centrum aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

	blz.
Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doel- en probleemstelling	12
1.3 Onderzoeksvragen	13
1.4 Opzet	14
1.5 Dit eindrapport	15
2 Vrijwillig landschapsbeheer	17
2.1 Geschiedenis van vrijwillig landschapsbeheer in Nederland	17
2.2 Organisaties voor landschapsbeheer	19
3 Theoretisch kader	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Vrijwillig landschapsbeheer binnen de samenleving	21
3.3 Vrijwillig landschapsbeheer als sociale beweging	25
3.4 Hulpbronnen	26
3.5 Mobilisatie van vrijwilligers	27
3.6 Conclusie	29
4 De betrokkenheid van de vrijwilligers	31
4.1 Mosaïek van praktijken	31
4.2 Motieven	32
4.3 Belemmeringen voor participatie	36
5 De organisatie van het vrijwilligerswerk	39
5.1 Opbouw van het vrijwilligerswerk	39
5.2 Binding met de achterban en recruteringsnetwerken	41
5.3 Doelen van de organisatie	43
5.4 Hulpbronnen	44
6 Interactie met andere domeinen	47
6.1 De gemeente	47
6.2 Bedrijfsleven	48
6.3 De gemeenschap	49
6.4 Privé-domeinen	50
7 Betekenis van het Landschapsbeleidsplan	51
7.1 Inleiding	51
7.2 Kansen	51
7.3 Belemmeringen	53
7.4 Tussen autonomie en aansturing	54
8 Conclusies	57
8.1 Vrijwilligers	57

8.2 De organisatie	59
8.3 De maatschappelijke context	60
8.4 Het Landschapsbeleidsplan	61
9 Aanbevelingen	65
9.1 Algemeen	65
9.2 De vrijwilligers	65
9.3 De omgeving	66
9.4 Het landschapsbeleidsplan	67
Literatuur	69

Bijlage

1 Werkdocumenten projectgroep Prioritaire groepen in natuur- en landschaps beheer	71
--	----

Samenvatting

Het vrijwilligerswerk bereikt een bevolkingsgroep die potentieel zeer omvangrijk is. Het gaat om burgers die wonen en werken in een overwegend stedelijke omgeving, maar die zich betrokken voelen bij het buitengebied. Drie vragen staan in het onderzoek centraal:

1. Wat is de betrokkenheid en participatie van vrijwilligersgroepen onder de bevolking bij het beheer van natuur en landschap in het buitengebied?
2. Hoe kan het sociale draagvlak voor het natuur- en landschapsbeheer worden vergroot door mobilisatie van kennis, inzet en uitbreiding van deze groepen?
3. Welke (indirecte) betekenis kan het gemeentelijk Landschapsbeleidsplan (LBP) hiervoor hebben?

Het onderzoek is gefaseerd uitgevoerd. Het institutionaliseringsproces van het vrijwillig landschapsbeheer in Nederland is beknopt beschreven. Daarna zijn vier cases uitgevoerd. Ze geven een indruk van de verscheidenheid van omstandigheden waaronder het vrijwillig landschapsbeheer gestalte krijgt. Hierover is apart gerapporteerd in vier werkdocumenten. De verschillende case studies zijn vervolgens geïntegreerd aan de hand van draagvlakfactoren die tevoren door een literatuurverkenning zijn opgespoord. De factoren zijn in onderstaand schema vermeld.

Factoren van invloed op het draagvlak voor het vrijwilligerswerk

Micro-niveau (de vrijwilligers)	Meso-niveau (de organisatie)	Macro-niveau (de omgeving van het VLB)
. motieven: - natuur en landschap - sociale motieven - visie op de functie van VLB: doelen, faciliteiten, maatschappijverandering . belemmeringen voor participatie	. opbouw van het vrijwilligerswerk . binding met de achterban (vrijwilligers) . activiteiten . doelen van de organisatie . hulpbronnen . recruitersnetwerken	. wisselwerking met vier domeinen (staat, bedrijfsleven, gemeenschap, privé- domein): aanvulling of verdringing? . betekenis van het LBP

Voor de belangrijkste bevindingen volgen we de verschillende niveaus.

De vrijwilligers

Vrijwilligers willen bewust natuur en landschap deel laten uitmaken van hun leefmilieu. Daarom zoeken ze in hun nabije omgeving naar de aanwezigheid van natuurwaarden (bijvoorbeeld weidevogels) en aantrekkelijke landschapselementen (bijvoorbeeld knotwilgen). Veel toegankelijke 'achtertuin' bij de bebouwde omgeving betekent dan ook vaak veel groepen.

Voor de zorg van dergelijke waarden en elementen worden motieven genoemd die er op wijzen dat het vrijwilligerswerk zich op het kruispunt bevindt van expressieve gerichtheid (lekker bezig zijn) en doelgerichtheid (herstel en verbeteren van natuur en landschap). De activiteiten worden door velen opgevat als een vorm van actieve recreatie en als een uitdaging (sport) die een tastbaar en in het landschap zichtbaar resultaat moet hebben. Vrijwilligers hechten aan continuïteit en gaan pragmatisch aan de slag in projecten en in groepen met een 'ideale' groepsgrootte. De meeste groepen houden zich

afzijdig van beleidsbeïnvloeding. Slechts sommige groepen of individuele leden proberen verbeteringen en vernieuwingen in het gemeentelijk of regionale beleid voor natuur en landschap doorgevoerd te krijgen. Het weidevogelbeheer is sinds begin jaren tachtig de belangrijkste groeiactiviteit. Met het agrarisch natuurbeheer is de beleidscontext van het weidevogelbeheer vernieuwd, met een mobiliserend effect op zowel boeren als vrijwilligers.

Kennis, opleiding en leeftijd zijn gemiddeld genomen hoog, de drempel tot participatie is laag. Ook is er geen gebrek aan informatie. De deelname aan het vrijwilligerswerk wordt dan ook bepaald door de voorkeuren en mogelijkheden van de vrijwilliger zelf (beschikbare vrije tijd, gezins- en werkomstandigheden etc.). Vrijwilligersgroepen streven naar voldoende deelnemers om hun inzet in het beheer te waarborgen, uitbreiding van het ledenbestand is geen doel op zich. Potentiële deelnemers worden op diverse wijzen gerecruteerd. Gezin en kennissen zijn het belangrijkste, daarnaast bestaande verenigingen voor natuur en milieu, het gemeenschapsleven van buurt en wijk en de plaatselijke media.

Eenzijds is er het positieve beeld dat het vrijwilligerswerk zich goed weet te handhaven. Anderzijds zijn er ontwikkelingen in werk (toenemende werkdruk) en vrije tijd (meer huishoudelijke taken, zorg voor de opvoeding, meer 'concurrerende' attracties) die zorgen dat de interesse in onderhoud en beheer kan afnemen. Dit leidt nu al tot een vrij eenzijdige sociale samenstelling van de deelnemers; de sociale basis is daardoor vrij kwetsbaar.

De organisatie

Onderhoud en beheer van natuur en landschap vinden plaats in projecten van werkgroepen die naast elkaar en zonder veel onderlinge contacten voorkomen. Ze bewaken hun autonomie, zorgen zelf voor naamsbekendheid en informatieoverdracht en hebben meestal geen uitgebreide georganiseerde achterban. Daardoor kenmerkt het vrijwilligerswerk zich door een eilandenstructuur, met een continuïteit die sterk afhankelijk is van de inzet van bepaalde personen: de eigen werkgroepcoördinator, een medewerker van de gemeente of provinciale stichting voor landschapsbeheer.

De activiteiten hebben een positieve uitstraling op de waardering van het buitengebied op lokaal niveau. Er komt meer betrokkenheid bij de burgers en er ontstaat draagvlak op politiek en bestuurlijk niveau. Maar van verbreding van de sociale basis komt weinig terecht. De werkgroepen voelen namelijk weinig voor het opvangen van nieuwe kansarme groepen (werklozen, banenpolers, Melkert-banen). De gemeente vindt betrokkenheid van burgers bij het beheer van de openbare ruimte belangrijk, maar vrijwilligers krijgen geen duidelijke voorkeurspositie. Provinciale stichtingen voor landschapsbeheer zijn vernieuwend bezig op het institutionele niveau (bevorderen van een actief landschapsbeleid), met het instandhouden van het eigen domein (door het faciliteren van plaatselijke werkgroepen met informatie, cursussen, gereedschappen, verzekeringen) en onder invloed van stimuleringsgelden van de overheid ook met het activeren van organisaties voor nieuwe vrijwilligers. Het agrarisch natuurbeheer (weidevogelbeheer) profiteert hiervan.

De maatschappelijke context

Met andere maatschappelijke domeinen (bijvoorbeeld de gemeente, boeren, terrein-beherende organisaties, het buurt- en wijkleven, het verenigingsleven) bestaan soms intensieve, soms oppervlakkige of incidentele contacten. De meeste raakvlakken hebben de vrijwilligers met de grondeigenaren en soms met de gemeente (voor beleids-beïnvloeding). Sturing door andere domeinen is meestal afwezig. Het eigen domein kan vervagen of opener worden door een gemeentelijke landschapscoördinator die de vrijwilligers actief betreft bij het netwerk voor het beheer van het buitengebied of burgers stimuleert actief te worden zonder dat zij daarvoor veel van hun autonomie hoeven prijs te geven.

De overheid is actiever geworden in netwerkmanagement, d.w.z. het bevorderen van overleg in het kader van een LBP, en in het beschikbaar stellen van stimuleringsgelden. Daarvan profiteren in het bijzonder agrarische ondernemers en groene aannemers. Maar dit heeft ook een positief effect op het vrijwilligerswerk (meer projecten), zeker als er via een actief gemeentelijk beleid een landschapscoördinator wordt aangesteld die deze bronnen effectief aanboort.

In het middenveld van maatschappelijke organisaties is sprake van veel eigen domeintjes en komt het vooral tot samenwerking als daar wederzijds voordeel aan verbonden is. Professionalisering van het management bij deze organisaties verdringt niet de werkgroepen met vrijwilligers. De verscheidenheid van initiatieven neemt toe, ook terreinbeherende organisaties kennen vrijwilligersgroepen om daarmee het contact met de achterban te verstevigen. Van concurrentie is echter weinig merkbaar, wel dreigt gevaar van versnippering. En burgers lijken zich minder langdurig en intensief te willen binden.

Uit het privé-domein van de vrijwilligers komen aanzienlijke randvoorwaarden voor het vrijwilligerswerk. Er is een grote verscheidenheid van groepen, maar factoren als de werkomstandigheden, het gezin en huishouden geven de marges aan voor participatie.

Het Landschapsbeleidsplan

Dit is een instrument om het gemeentelijk of regionale landschapsbeleid te stimuleren. De werking van dit instrument is zeer wisselend, maar kan voor het dichten van het gat tussen beleidsvoornemens en uitvoering van grote betekenis zijn als er een LBP wordt gemaakt met een heldere visie en een plan van aanpak met actiepunten. Doorwerking naar de werkvloer is duidelijk aanwezig als een gemeentelijk LBP leidt tot het aanstellen van een centrale contactpersoon (landschapscoördinator).

Meestal blijven de effecten van een LBP op het vrijwilligerswerk beperkt omdat de activiteiten van vrijwilligers grotendeels buiten de directe sturing van het LBP blijven. Maar hun activiteiten van de vrijwilligers zijn goed in te passen in de visie van een LBP en het opstellen daarvan kan voor vrijwilligers weer een stimulans zijn om zich meer met beleidsmatige zaken te bemoeien. Is er een trekker binnen de gemeente aanwezig, dan kan een LBP niet slechts een toetsende en voorwaardenstellende rol vervullen maar ook een kansscheppende rol. Op bestuurlijk niveau bijvoorbeeld een wethouder en op uitvoerend niveau een gemotiveerde landschapscoördinator.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de nota Dynamiek en Vernieuwing (1995) kondigt het ministerie van LNV een heroriëntatie in het beleid aan, die is gericht op meer besturen op afstand (d.w.z. decentralisatie van beleid en aansturen op hoofdlijnen) en een meer marktconforme uitvoering van het beleid. Het Programma Beheer (1996) is een uitwerking van het voornemen om het natuurbeleid in deze richting te vermaatschappelijken. De provincies hebben inmiddels meer beleidsruimte gekregen om gebieden concreet te begrenzen en de natuurdoeltypen voor de gebieden nader in te vullen. Verder vinden verkenningen plaats van mogelijkheden om meer kansen te bieden aan organisaties en groepen in de samenleving, die bereid zijn een publieke functie te vervullen in het beheer en de ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden (Velders, 1996).

Dit onderzoek heeft in het bijzonder aandacht voor het zogenoemde particulier beheer. Particulier beheer heeft betrekking op de zorg voor het cultuurlandschap in het buitengebied, dat een verscheidenheid van maatschappelijke functies vervult. Het gaat zowel om delen van het buitengebied waarin de ecologische functie voorop staat (de ecologische hoofdstructuur; EHS) als gebiedsdelen met een agrarische functie (de witte gebieden). Ook is een natuurgebied in beschouwing genomen, dat eigendom is van een relatief grote terreinbeherende organisatie: het Goois Natuurreservaat (GNR). Uitgezonderd zijn de natuurgebieden die eigendom zijn van de overheden en doelorganisaties als het waterschap. Niet alleen naar landschappen maar ook naar betrokken groepen is particulier beheer een heterogene categorie. Het gaat om ten minste twee groepen. De ene groep omvat degenen die uit hoofde van hun grondeigendom bijdragen aan het instandhouden van het cultuurlandschap en daarbij ook een actieve rol in het beheer kunnen vervullen. Deze groep omvat vooral boeren en kleine bos- en landgoedeigenaren.

De andere groep wenst een publieke bijdrage aan behoud en ontwikkeling van natuur en landschap te leveren, maar hun gevoel van verantwoordelijkheid gaat niet vergezeld van zeggenschap over de grond. Deze groep bestaat uit burgers die zich op vrijwillige basis inzetten voor het cultuurlandschap. De aandacht in dit project gaat uit naar dit vrijwilligerswerk. Het brengt hun activiteiten in het buitengebied in kaart en levert suggesties voor een grotere inzet van vrijwilligers. Voor vergroting van de lokale participatie en betrokkenheid van burgers op basis van vrijwilligheid bestaat momenteel grote belangstelling. Aansturing van het beheer door de overheid kan via uiteenlopende planvormen verlopen. Gedacht kan worden aan de ruimtelijke ordening, de vroegere landinrichting en het milieubeleid. Kenmerkend voor dergelijke vormen is dat de aansturing veelal uitmondt in gedragsbeperkende maatregelen voor burgers. Vrijwillig beheer is daarmee vergeleken een geheel andere categorie. Het gaat om maatregelen en initiatieven die vanuit de samenleving zelf komen, van burgers die zich daarvoor volgens eigen doelstellingen en normen organiseren. Vrijwilligerswerk is een belofte binnen het streven van vermaatschappelijking van het natuur- en landschapsbeleid: het kan het behoud en versterking van ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden van het buitengebied letterlijk dicht bij de burgers brengen. Het succes van beleid voor

deze doelgroep veronderstelt wel een andere aanpak. Deze bestaat namelijk uit het aanbieden van kansen in plaats van het stellen van beperkingen. Vrijwilligerswerk vraagt met andere woorden om een faciliterende en stimulerende aanpak.

Er is nog een andere overweging die het particulier beheer voor het beleid interessant maakt: het zou een extra waarde bezitten, omdat het beheer plaatsvindt binnen een relatief breed en integraal maatschappelijk kader. Zoals hiervoor al vermeld zijn bij het particulier beheer meerdere groepen te onderscheiden. Vergeleken met de klassieke natuur- en milieuorganisaties zou het vrijwillig landschapsbeheer daarmee zelfs een unieke positie innemen: 'er is voortdurend sprake van een directe en zeer nauwe samenwerking met de landbouw' (Schmitz, 1995). Het lijkt dan ook de moeite waard om het inzicht in het vrijwilligerswerk door onderzoek te vergroten. Dit zou dan niet beperkt moeten worden tot het functioneren van dat vrijwilligerswerk als een afgebakend zelfstandig domein van activiteiten, maar geplaatst moeten worden in een bredere maatschappelijke situatie om de wisselwerking daarmee nader te verkennen.

1.2 Doel- en probleemstelling

Dit onderzoek geeft een kijkje in de keuken van het vrijwilligerswerk voor natuur en landschap. Hoewel het hoog op de politieke en bestuurlijke agenda staat, komt dit in het onderzoek nog weinig aan bod. Om de beleidsrelevantie van dit onderzoek te vergroten wordt het Landschapsbeleidsplan (LBP) erbij betrokken. Deze planvorm past goed bij het streven naar meer medeverantwoordelijkheid en participatie van burgers. Als gemeentelijk beleidsinstrument staat het dicht bij de burgers. Het levert in beginsel ook een integrale visie op het beheer van het gehele buitengebied, inclusief de functies die dit gebied voor de diverse bevolkingsgroepen kan vervullen. Het LBP kan aan de ene kant een belangrijk instrument voor het vrijwilligerswerk voor natuur- en landschapsbeheer zijn. Aan de andere kant is de effectiviteit ook sterk afhankelijk van de kenmerken van vrijwilligers. Door de niet-formele status waardoor gedrag niet afgedwongen kan worden, hangt de werking af van factoren als persoonlijke inzet, zelforganiserend vermogen, bereidheid tot zelfwerkzaamheid en tot samenwerking in groepen.

Vrijwilligerswerk kan omschreven worden als onbetaald werk dat uit vrije wil wordt uitgevoerd zonder dat daar een economisch equivalent tegenover staat, dat plaatsvindt in enig georganiseerd verband, gericht is op anderen en/of de samenleving, geen vaste gezagsverhoudingen kent en mogelijkheden biedt voor eigen inbreng en ontplooiing (Renooy, 1996: 74; zie ook CRM, 1980). De grenzen tussen de verschillende vormen van vrijwilligerswerk zijn niet scherp te trekken. Vrijwillig natuur- en landschapsbeheer wordt hier omschreven als alle activiteiten, die:

- gericht zijn op behoud, herstel en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden;
- die in georganiseerd verband worden verricht;
- berusten op een vrijwillige (d.w.z. in beginsel onverplichte en onbetaalde) inzet van burgers.

Volgens deze omschrijving is een veel breder scala van actoren dan alleen burgers bij het beheer van natuur en landschap betrokken: vrijwilligers vormen 'slechts' de basis. Op die basis richten we ons. Het gaat er om een optimale inzet en betrokkenheid te bereiken bij zogenaamde *prioritaire groepen* onder de plaatselijke bevolking voor het beheer van

de omgeving. Deze bestaan uit oude en nieuwe vrijwilligersgroepen in het landschapsbeheer, zoals vrijetijdsvrijwilligers (verenigd in knotploegen of groepen voor weidevogelbescherming etc.) en werkzoekenden die ervaring willen opdoen en uitzicht op betaald werk hopen te krijgen. Maar hoewel vrijwilligers in zekere zin zijn te beschouwen als de hoeksteen van burgerzin ten behoeve van het behoud van onze plaatselijke leefomgeving, kunnen zij in feite deze betekenis niet goed waarmaken als er geen uitwisseling, geen communicatie en interactie is met anderen in de maatschappelijke omgeving. Contacten zijn cruciaal met boeren, eigenaren van kleine landgoederen, wildbeheereenheden, organisaties die hen professioneel ondersteunen etc.

Doel is het verkrijgen van meer inzicht in de (potentiële) sociale basis voor het vrijwilligerswerk in natuur en landschap in het buitengebied. Tevens is aan de orde hoe die basis direct en indirect geactiveerd kan worden. Het LBP biedt hiervoor aangrijpingspunten. Optimalisering van de mogelijkheden die het LBP biedt voor de participatie van vrijwilligers is een belangrijke optie.

1.3 Onderzoeksvragen

Rond het particulier beheer en het vrijwilligerswerk in het bijzonder bestaan nog aanzienlijke kennisleemten. De betekenis van het vrijwilligerswerk voor een duurzaam beheer van natuur en landschap is lastig te achterhalen. Er is weinig over bekend in de wetenschappelijke literatuur. De beheerbijdrage zelf lijkt relatief eenvoudig, heeft een bescheiden omvang en is overzichtelijk. Maatschappelijk kan het echter om een veelvormig, gecompliceerd verschijnsel gaan. De activiteiten zijn kleinschalig, ze spelen zich op lokaal niveau af, maar ze zijn niet altijd goed te traceren en ze zijn weinig spectaculair. Ze staan niet prominent op de maatschappelijke agenda en dit betekent dat het onderwerp ook in het strategische en toepassingsgerichte onderzoek in de luwte heeft gestaan. Inmiddels is wel onderzoek verricht dat inzicht biedt in een aantal belangrijke condities voor het lokale vrijwilligerswerk. Zo heeft er een inventarisatie plaatsgevonden van het gemeentelijk natuur- en landschapsbeleid buiten de EHS (Beintema-Hietbrink, 1997). Verder een evaluatie van subsidieregelingen voor het gemeentelijke Landschapsbeleidsplan en de Landschapsverzorgingsbijdrage (LVZ-bijdrage) door Cohen Jehoram et al. (1996). Er is ook een analyse van de kennisinfrastructuur voor het agrarisch natuurbeheer uitgevoerd (De Lange, 1997) en een eerste evaluatie van diverse categorieën natuurbeleid (Kuindersma et al., 1997). Ten slotte is er recent meer kennis en inzicht verkregen over het draagvlak voor particulier beheer bij agrariërs (Heusinkveld en Volker, 1997). Dit onderzoek is daaraan complementair. Het is te zien als een wezenlijke aanvulling op het voorgaande onderzoek omdat het inzicht biedt in praktijken van een bevolkingsgroep die potentieel zeer omvangrijk is. Het gaat om de burgers die overwegend wonen en werkzaam zijn in een stedelijke omgeving maar zich betrokken voelen bij het buitengebied.

De volgende onderzoeksvragen hebben in het project centraal gestaan:

1. Wat is de betrokkenheid en participatie van prioritaire groepen onder de bevolking bij het beheer van natuur en landschap in het buitengebied?
2. Hoe kan het sociale draagvlak voor het natuur- en landschapsbeheer worden vergroot door mobilisatie van kennis, inzet en uitbreiding van groepen?

3. Welke (indirecte) betekenis kan het LBP hiervoor hebben?

1.4 Opzet

De onderzoeksvragen zijn met behulp van case studies empirisch onderzocht. Vrijwillig natuur- en landschapsbeheer laat zich per definitie weinig hiërarchisch en dwingend door overheid en markt aansturen. Daarom kan op lokaal niveau sprake zijn van grote pluriformiteit en dynamiek als gevolg van aanpassingen aan de ontwikkelingen die zich in arbeid en vrije tijd voordoen. Met een grote verscheidenheid van groepen, uiteenlopende omstandigheden en een aansturing door een LBP die kan variëren van zeer marginaal tot heel essentieel. Daarom is ook de studie van meer dan één case noodzakelijk.

Er zijn vier cases gekozen, die van elkaar verschillen. Een voorwaarde voor alle cases was de aanwezigheid van één of meerdere actieve vrijwilligersgroepen. Daarnaast is onderscheid gemaakt in stedelijke en urbane gemeenten en in de positie van het Landschapsbeleidsplan in de gemeente. Hierbij is getracht om twee gemeenten te nemen met een goed functionerend LBP (een successtory) of met een minder succesvol LBP (marginaal). Tijdens de case studies bleek echter dit onderscheid tussen succesvol en marginaal moeilijk houdbaar. Actoren verschilden in hun mening hierover en onze vooraf ingewonnen informatie bleek niet altijd helemaal up-to-date. Hierdoor is dit onderscheid tussen succesvolle en marginale LBP's in de uiteindelijke case-studies niet scherp te maken. De cases zijn: Doetinchem (landelijk), Hilversum (stedelijk), Boxtel (landelijk) en Leidschendam (stedelijk).

Er is per case gebruik gemaakt van meerdere informatiebronnen. Zie onderstaande tabel.

Tabel 1 Informatiebronnen voor de case studies

Informatiebronnen	Doetinchem	Hilversum	Boxtel	Leidschendam
gesprekken met sleutelpersonen	X	X	X	X
gesprekken met vrijwilligers	X	X	X	X
schriftelijke enquête onder vrijwilligers	-	X	X	-
documentenanalyse	X	X	X	X
participerende observatie	X	-	-	-

1.5 Dit eindrapport

Het onderzoek als geheel is gefaseerd uitgevoerd. Na een algemene verkenning van het verschijnsel en een literatuurstudie zijn vier cases uitgevoerd, met een beschrijving van het vrijwillig landschapsbeheer en van de context waarin het functioneert. De beschrijvingen zijn beschikbaar in de vorm van vier werkdocumenten (voor een overzicht, zie bijlage 1). Dit rapport is daarvan geen samenvatting en evenmin een vergelijkende analyse van verschillen en overeenkomsten. Dit bleek weinig zinvol en vruchtbaar omdat de cases bewust op een aantal onderscheidende criteria zijn geselecteerd waardoor de vergelijkbaarheid bij voorbaat al moeilijk is. Gekozen is voor een eindrapportage met een meer analytisch en integrerend karakter, met draagvlak als thema. Het eindrapport omvat daardoor een integratie van het beschikbare empirische materiaal, aan de hand van draagvlakfactoren die tevoren door een literatuurverkenning zijn opgespoord.

Draagvlak staat dus centraal. Dit is een containerbegrip, waarvan veel omschrijvingen in omloop zijn. De kern van draagvlak is te omschrijven in termen van het dragen van verantwoordelijkheid, bereidheid tot het verlenen van steun en participatie in het vrijwilligerswerk. Maar draagvlak is een contextueel begrip. Hetgeen betekent dat de feitelijke betekenis en inhoud van draagvlak bepaald wordt door de omstandigheden van een verschijnsel of activiteit waarop het betrekking heeft. Daarom wordt hier in plaats van draagvlak liever gesproken van draagvlakfactoren op verschillende niveaus (zie 3.5).

Voor deze afsluitende fase is geen aanvullend onderzoek verricht: er is gebruik gemaakt van de rapportages uit voorgaande fasen. Begonnen wordt met een beknopte schets van de naoorlogse ontwikkeling van het vrijwillig landschapsbeheer in Nederland (hoofdstuk 2). Voorts komt het onderzoekskader aan bod: de draagvlaktheorie die is gebruikt, enkele theoretische inzichten in de mobilisatie van groepen, de inkadering van de vraagstelling in een conceptueel schema (hoofdstuk 3). De hoofdstukken 4 tot 7 geven bevindingen uit de analyse van draagvlakfactoren in vier case studies. Dit rapport eindigt met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 8 en 9).

2 Vrijwillig landschapsbeheer

2.1 Geschiedenis van vrijwillig landschapsbeheer in Nederland

In het onderstaande stuk worden voor telkens een periode van circa tien jaar de geschiedenis en de ontwikkelingen in het vrijwillig landschapsbeheer (VLB) beschreven. Er wordt daarbij ook kort ingegaan op de organisatie van het VLB in elk decennium. Dit hoofdstuk is gebaseerd op Bijl en Gelauff (1996).

Periode voor 1960

Kernwoord: *Productie*

Vrijwillig landschapsbeheer ontstaat na de tweede wereldoorlog. In de oorlog zijn veel landschapselementen beschadigd, of verwaarloosd. Vrijwilligers beginnen met het herstel van deze elementen. Tot circa 1960 zijn echter boeren, rietsnijders, griendwerkers en aanverwante beroepsuitoefenaren de belangrijkste beheerders van het cultuurland en van sommige half-natuurlijke landschappen. Het beheer is in eerste instantie gericht op het verkrijgen van producten, zoals wilgetenen voor manden, zinkstukken en brandhout, hout voor afrasteringspalen, riet voor dakbedekking enzovoorts. Vooral rond de grote steden, waar veel elementen beschadigd zijn tijdens de oorlog, gaan ook vrijwilligers aan de slag, zij het in beperkte mate.

De jaren zestig

Kernwoord: *Ontstaan en groei van het vrijwillig landschapsbeheer*

Door mechanisatie en specialisatie veranderen de productiesystemen op boerenbedrijven. De bedrijfsopzet en bedrijfsvoering zijn niet langer gericht op productie en zelfvoorziening op ambachtelijke basis, maar geheel op de productie van voedsel en grondstoffen voor de markt; de praktijken in de grondgebonden landbouw versmallen tot de hoofdproductietakken akkerbouw en/of veeteelt. De belangstelling voor andere producten zoals hakhout neemt af. Ook de inkomsten voor deze producten zijn geen aanleiding om dit te veranderen. Zodoende krijgt het beheer van natuur en landschap een grote achterstand. Het algemene gevoel dat natuurbehoud en -beheer belangrijk zijn, krijgt in de jaren zestig een nieuwe impuls. De aantasting van milieu, natuur en landschap in combinatie met de toenemende vrije tijd en mobiliteit leidt tot een groeiende belangstelling bij de bevolking. Vrijwilligers gaan zich bezighouden met VLB. Eerste aanleiding is de behoefte aan arbeidskrachten vanwege het intensieve maatwerk dat een goed beheer vereist. Dit gebeurt deels via landgoedkampen van de ANWB (voor een betere verstandhouding tussen recreant en landgoedeigenaar). Het Instituut voor Natuur- en Milieueducatie (IVN) organiseert kampen en weekenden om mensen te laten kennismaken met natuurbeheer. Educatie is het doel van het IVN.

Er bestaat geen overkoepelende organisatie. Wel zijn er lokale groepen die zich inzetten voor VLB. Er is veel achterstallig onderhoud. De landschapselementen worden los van elkaar hersteld en onderhouden, deels tijdens de kampen en weekenden van ANWB en IVN. Daarnaast blijven ook de lokale groepen actief.

De jaren zeventig

Kernwoord: *Idealisme*

De Stichting Natuur en Milieu en Stichting Landschapsbeheer stimuleren het ontstaan van zelfstandige plaatselijke groepen. Het aantal vrijwilligers neemt hierdoor snel toe. Door aandacht voor de natuur- en landschapsproblematiek in de media ontstaat een grote belangstelling voor het knotten van wilgen. Achtergronden zijn het groeiende natuur- en milieubesef, bezorgdheid over het verdwijnen van landschapselementen en achterstallig onderhoud. Burgers en groepen, die geen sector-economisch belang hebben of werkzaam zijn bij overheidsdiensten voor terreinbeheer, gaan zich bezighouden met vrijwillig landschapsbeheer.

De jaren zeventig worden ook gekenmerkt door werkloosheid. In 1974 worden de mijnen in Limburg gesloten. Voor bestrijding van de werkloosheid komt geld beschikbaar. Het IKL (Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen Limburg) krijgt 80 structurele arbeidsplaatsen en wordt daarmee een van de grootste stichtingen voor landschapsbeheer in Nederland. In de noordelijke provincies komt via het Integraal Structuurplan Noorden des Lands geld beschikbaar (ISP-gelden), dat voor een deel gebruikt wordt in het natuur- en landschapsbeheer.

In 1976 wordt het Landelijk Overleg Vrijwillig Landschapsbeheer (LOVL) opgericht door IVN, ANWB, SNM en Stichts Landschapsbeheer. In 1979 worden de naam en de doelstelling van het LOVL veranderd. LOVL heet voortaan Landelijk Overleg Natuur- en Landschapsbeheer (LONL). Deze samenwerking werkt nog weinig door in de praktijk van het beheer: nog steeds worden landschapselementen op weinig samenhangende wijze onderhouden.

De jaren tachtig

Kernwoord: *Institutionalisering en professionalisering*

Er ontstaat - onder invloed van de structurele inzet van arbeidsplaatsen in het beheer - meer en meer behoefte aan werkplannen met een urenbegroting. Uit deze onderhoudsplannen ontstaan later de landschapsbeleidsplannen. Op provinciaal niveau ontwikkelt zich gecoördineerd landschapsbeheer. Het landschapsbeheer is nu duidelijk georganiseerd in groepen. Deze groepen zijn beter vertegenwoordigd en spelen een grotere rol, niet alleen in de uitvoering maar ook als stem van de bevolking. Bij een groot deel van het VLB zijn Stichtingen Landschapsbeheer betrokken. Zij doen vooral het coördinerende werk. Daarnaast zijn ook andere groepen actief.

Begin jaren tachtig wordt de afwezigheid van instrumenten die planvorming voor landschapsbeheer en de landschapsontwikkeling mogelijk maken, als knelpuntesignaleerd. De LONL richt in 1981 een tijdelijke werkgroep op. Aangegeven wordt dat de planvorming een nauwe samenhang vertoont met de bestuurlijke organisatie en met ruimtelijke ordening. Daarnaast wordt aangegeven dat er een procedure en een financiële verdeelsleutel moeten worden ontwikkeld voor ontwerp en uitvoering van de plannen. Dit in overleg met rijksoverheid, provinciale besturen en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). Vanaf eind jaren tachtig wordt het beheer van losse landschapselementen in een breder kader bekeken. In landschapsbeleidsplannen, voor het eerst in 1982 in een beleidsplan van het LONL genoemd, wordt een visie op het landelijk gebied binnen een gemeente gegeven.

De jaren negentig

Kernwoord: Decentralisatie en verbreding

De laatste jaren nemen in toenemende mate ook gemeenten (bijvoorbeeld via LBP, banenpools) en waterschappen (bijvoorbeeld via de inrichting van natuurlijke oevers) natuur- en landschapsbeheer als neventaak op zich. Het ministerie van LNV concentreert zich meer op de EHS en laat de ecologische en landschappelijke dooradering en natuur in de eigen leefomgeving in toenemende mate over aan de provincies, gemeenten en waterschappen en particulieren (Natuurbeleidsplan en Visie Landschap). Er wordt indien mogelijk gewerkt met het landschapsbeleidsplan. Hierin wordt omschreven wat er moet gebeuren in het landelijk gebied, door wie en met welke middelen. Er is een duidelijke visie over de inpassing van de landschapselementen in het landschap. Er kan dus gericht gewerkt worden aan het herstel en behoud van deze elementen.

Algemene trends in de naoorlogse ontwikkeling

Al met al is er een groeiend bewustzijn van de waarde van natuurlijke en landschapselementen in het buitengebied bij burgers en overheid. Men heeft de vele nevenfuncties van (kleinschalige) agrarische landschappen ontdekt en men probeert deze te behouden en verder te ontwikkelen. Dit heeft geleid tot een verbreding van activiteiten, van herstel en onderhoud naar ontwikkeling van landschapselementen, weidevogelbeheer etc. Het aantal organisaties dat zich bezighoudt met landschapsbeheer is toegenomen. De organisatiegraad van VLB is gegroeid, en ook de institutionalisering en de overheidsbemoeienis. Deze bemoeienis is in de jaren negentig decentraler geworden.

Inhoudelijk is er een meer integrale en ecologische visie op het landschap gekomen, die in wetenschappelijk onderbouwde landschapsbeleidsplannen is terug te vinden. Ook cultuurhistorie en agrarisch natuurbeheer zijn thema's die de laatste jaren meer belangstelling krijgen.

2.2 Organisaties voor landschapsbeheer

Op nationaal niveau is Landschapsbeheer Nederland actief, waarin samenwerken: elf provinciale organisaties Landschapsbeheer, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Natuurmonumenten, Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB, IVN.

De organisatie voor het VLB in Nederland is in sterke mate decentraal opgezet. Doorslaggevend voor het succes van vrijwillig landschapsbeheer dienen namelijk de betrokkenheid en inzet van de plaatselijke bevolking en van gemeentebesturen te zijn. De organisatie is op lokaal niveau praktisch stimulerend en uitvoerend, er zijn sterke coördinerende en stimulerende provinciale stichtingen en er is een klein landelijk bureau. In het tweede beleidsplan (1992) wordt de doelstelling van het LONL van beleidsuitvoerend naar beleidsinitiërend verschoven en wordt er op aangedrongen de paraplu-functie van het LONL te versterken. Met deze paraplu-functie wordt bedoeld een organisatie die boven de provinciale organisaties staat en voor deze organisaties de belangen behartigt. Per 1 mei 1995 is de naam van het LONL gewijzigd in Landschapsbeheer Nederland. Deze naamswijziging heeft ook plaatsgevonden bij de provinciale organisaties. Dit is gedaan vanuit de gedachte dat uniformiteit in naamgeving en beeldmerk tot een meer herkenbaar beeld leidt van het samenwerkingsverband Landschapsbeheer en dat dit het effect van publiciteit bij gezamenlijke acties zal

vergroten. Het landelijk bureau werkt initiërend, probeert het rijksoverheidsbeleid te beïnvloeden en heeft een voortrekkersrol in kennisoverdracht bij nieuwe ontwikkelingen in het vakgebied. Vanuit het landelijk bureau worden ook de subsidieregelingen voor de landschapsverzorgingsbijdrage en landschapsbeleidsplannen uitgevoerd.

Op provinciaal niveau bestaan grote verschillen in organisatie, samenwerking en activiteiten (Bijl en Gelauff, 1996). Vrijwilligers, maar ook werkgelegenheid zijn een belangrijk motief om tot de oprichting van een organisatie over te gaan. Historisch gegroeide afspraken over taken en verantwoordelijkheden leiden tot zeer uiteenlopende posities van het VLB binnen het maatschappelijk middenveld (met natuur- en milieuorganisaties) en de overheden (de provincie). Zo kan het gebeuren dat Landschapsbeheer Gelderland waarschijnlijk de kleinste en meest idealistische organisatie is in een provincie die qua oppervlakte de grootste is van ons land. Soms wordt veel tijd besteed aan het coördineren van de werkgelegenheid. Werkgelegenheid is vaak een aparte afdeling binnen de provinciale stichtingen Landschapsbeheer. Zij zoeken werk of bemiddelen voor de werkzoekenden. Ook treffen we 'Melkert'-banen aan binnen het landschapsbeheer. Maar vrijwilligers worden altijd beschouwd als de belangrijkste achterban: ze hoeven het maar te vragen en ze krijgen gereedschap, advies en een verzekering. Er is geen verschil tussen de werkzaamheden van vrijwilligers of werkzoekenden. Alleen wordt bij werkgelegenheidsprojecten gebruik gemaakt van professioneler gereedschap en worden de grotere klussen aangepakt. Met professioneler gereedschap wordt gereedschap bedoeld waarvoor een cursus nodig is om mee te kunnen werken. Deze cursussen worden aan mensen gegeven binnen een werkgelegenheidsproject.

Publiciteit en voorlichting zijn voor de provinciale stichtingen van essentieel belang voor het werven en informeren van mensen. Ook voor de mensen die al als vrijwilliger bij landschapsbeheer betrokken zijn is het belangrijk dat zij informatie en educatie krijgen. Dit verhoogt de veiligheid en de kennis van de vrijwilligers. De omvang van het aantal groepen vrijwilligers per provincie, van weekvrijwilligers en weekeindvrijwilligers, varieert. Er zijn nu ongeveer 200 professionele medewerkers en ongeveer 20.000 vrijwilligers actief (Jaarverslag, 1997). Ze zijn actief in de uitvoerende sfeer, ten behoeve van voorlichting en adviezen, voor het aanvragen en beoordelen van subsidies en stimuleringsregelingen. Sinds 1-1-1998 maken de Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Natuurmonumenten, ANWB en IVN geen deel meer uit van het samenwerkingsverband. Daarmee is een logische stap gezet in het professionaliseringsproces dat het middenveld momenteel doormaakt.

3 Theoretisch kader

3.1 Inleiding

De bakermat van het vrijwillig landschapsbeheer als georganiseerde activiteit ligt in het maatschappelijk middenveld, het (schemer)gebied tussen staat, markt en de privé-sfeer. Ontwikkelingen in deze domeinen zijn belangrijk geweest voor het VLB, zoals in het voorgaande hoofdstuk bleek. Lokale groepen vormen de basis van het VLB en daarom kan de betekenis van het VLB onmogelijk begrepen worden zonder daarbij de relatie van lokale groepen met hun maatschappelijke omgeving in beschouwing te nemen. Om inzicht te krijgen in de omgevingsfactoren die relevant zijn voor het VLB en om de interne dynamiek van het VLB voldoende tot zijn recht te laten komen, zullen we in dit onderzoek gebruik maken van een aantal theoretische gezichtspunten: het VLB als uitingsvorm van de 'civil society': VLB binnen samenleving (3.2), VLB als sociale beweging (3.3), de beschikbare hulpbronnen (3.4) en mobilisatietheorieën (3.5).

3.2 Vrijwillig landschapsbeheer binnen de samenleving

De samenleving kan men opgebouwd zien uit verschillende publieke en private domeinen. Zij zorgen op hun eigen wijze voor ordening van het maatschappelijk bestaan. VLB als een geïnstitutionaliseerde maatschappelijke activiteit heeft raakvlakken met de staat, markt en de gemeenschap. De organisatie aan de basis, d.w.z. de plaatselijke werkgroepen, is sterk op de lokale gemeenschap en op vrijwilligheid georiënteerd. Maar met name de overkoepelende provinciale en landelijke organisaties worden grotendeels gesubsidieerd door de overheid en maken daarmee deel uit van en zijn afhankelijk van landelijke en provinciale beleidsnetwerken voor natuur- en landschapsbeheer. Zij bevinden zich dus dicht bij het domein van de staat. Ook krijgt het VLB te maken met de tendens om meer marktconforme instrumenten in te zetten voor natuur- en landschapsbeheer. De opkomst van milieucoöperaties in de landbouw is daarvan een voorbeeld. De markt (het bedrijfsleven) en het daarmee samenhangende concurrentiemechanisme kan een belangrijke factor worden voor het VLB.

Door de positie van VLB ergens tussen de gemeenschap, de staat en de markt is het een representant van de 'civil society'. Dekker (1995) beschrijft de positie van de Civil Society binnen drie gangbare maatschappelijk orderingsmodellen: de staat, de markt en de gemeenschap. De civil society neemt volgens hem een middenpositie in, daarmee afstand bewarend tot alle drie polen. Het begrip civil society omvat de maatschappelijke verbanden die niet tot de staat behoren en waarvan de kern ook niet in de privé-sfeer of de formele economie ligt. De veel gebruikte, enigszins negatief geladen term 'maatschappelijk middenveld' duidt op ongeveer hetzelfde schemergebied dat opgevuld wordt door allerlei non profit-organisaties die dus overheidsinstelling noch marktorganisaties zijn maar veel invloed op het maatschappelijk besluitvormingsproces kunnen hebben. Het begrip 'neo-corporatisme' werd in het verleden gebruikt als typering van de vermaatschappelijking van de overheid en de verstatelijking van de samenleving via maatschappelijke organisaties.

Volgens Dekker (1995) wordt in Nederland de civil society bedreigd door zowel verstatelijking als door commercialisering. Taken die vroeger door bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties werden uitgevoerd, worden door de overheid of door de markt overgenomen. Als gevolg daarvan en als gevolg van de individualiseringstendens zouden burgers zich volgens Dekker terugtrekken vanuit de verenigingen en de gemeenschap in meer informele, primaire verbanden en de privé-sfeer.

In navolging van Dekker kan dit proces ook grafisch weergegeven worden, met daarin een positionering van het VLB. Waar Dekker echter drie domeinen onderscheidt (staat, markt en gemeenschap) kiezen wij er voor dit drietal uit te breiden met een vierde domein: het privé-domein. Het beheer van natuur en landschap in het landelijk gebied strekt zich namelijk behalve tot gebieden van de staat (Domeingrond, Staatsbossen) en terreinen van publieke organisaties (Natuurmonumenten etc.) uit tot natuur en landschap op particuliere landgoederen en tot agrarische gebieden die vooral in handen zijn van individuele eigenaren van kleine bedrijven. Bij hen is het beheer ingebed in bedrijfs-systemen die natuur- en landschapswaarden 'produceren', maar die waarden zijn in de landbouw voornamelijk een onbedoeld of onbewust bijproduct (weidevogels, wild, houtwallen etc.). Lange tijd hebben boeren en andere individuele eigenaren het beheer van dergelijke waarden beschouwd als behorend tot hun privé-domein en hebben ze zich verzet tegen een mogelijke rol als beheerder van de publieke ruimte: de boer als parkwachter. Het privé-domein is dus voor het beheer van natuur en landschap in het buitengebied van oudsher zeer belangrijk geweest. Daarmee vergeleken bestaat VLB als een groepsgewijs georganiseerde vrijwillige activiteit van burgers binnen het maatschappelijk middenveld nog niet zo lang. De positionering van VLB ten opzichte van de vier domeinen levert onderstaande figuur op.

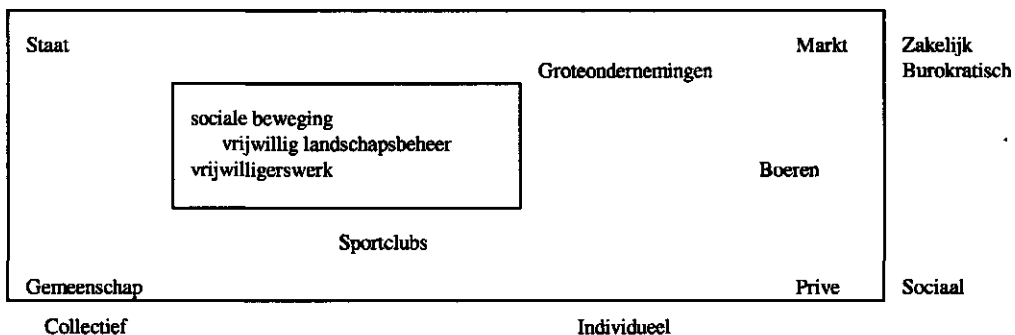


Fig. 1 VLB binnen de civil society

Het beeld van de civil society is verhelderend voor de positie van het vrijwillig landschapsbeheer. Minstens twee dimensies zijn volgens bovenstaande figuur belangrijk voor de betekenis van het VLB. Allereerst in hoeverre het beheer van het buitengebied wordt gezien als een collectieve of een individuele zaak. In de tweede plaats in hoeverre er naast sociale motieven ook zakelijke (commerciële) motieven een rol spelen en wat de mate is van inmenging of interventie door overheidsbureaucratieën. Beheer van natuur en landschap is onderwerp van planning en beleid, waarbij de verschillende domeinen strijden om de competentie over dat beheer. VLB is een vrij marginale activiteit die, hoewel geworteld in de (lokale) gemeenschap en liggend in het verlengde van het privé-domein, sterk kan worden beïnvloed door de domeinen van staat en markt en daarin ook gedeeltelijk in overvloeien. Door deze afhankelijkheid hebben externe ontwikkelingen in beginsel grote invloed.

Zowel de landelijke als de provinciale overheid leggen steeds meer nadruk op de rol van groepen van burgers, die zelfstandig en (min of meer) vrijwillig invulling geven aan het beheer op lokaal niveau. Het explicieter inschakelen van vrijwilligers voor het natuur- en landschapsbeheer hoeft niet te betekenen dat de overheid minder greep krijgt op de ontwikkeling van dat beheer. Door het stellen van voorwaarden aan subsidieverlening kan het particuliere beheer worden verbonden met het realiseren van bepaalde beleidsdoelen. Er worden veel financiële sturingselementen ingezet, maar minder op structurele basis en meer in de vorm van projectgebonden subsidies en vergoedingen. Deze ontwikkelingen kunnen grote gevolgen hebben voor het VLB. De positie die VLB tot op heden had in het krachtenveld tussen de markt en de overheid zal waarschijnlijk langzaam verschuiven, maar onduidelijk is in welke mate en in welke richting.

In de meso- en micro-context van het VLB zijn eveneens veranderingen merkbaar. Vrijwilligers verbinden zich vermoedelijk minder langdurig aan knotploegen of weidevogelorganisaties; ze willen op een meer vrijblijvende basis betrokken zijn. Daarnaast wordt soms gesuggereerd dat de huidige vrijwilligers zich minder door idealisme en gemeenschapszin (d.w.z. het in stand houden van natuur en landschap vanuit een gevoel van collectieve verantwoordelijkheid) en meer door privé-overwegingen laten leiden (sociale contacten en actief bezig zijn) (Bijl en Gelauff, 1996). Op deze ontwikkeling op meso- en micro-niveau zal later in dit rapport nader worden ingegaan.

Al met al is vanuit de omgeving van het VLB een aantal krachten werkzaam. Een poging tot systematisering levert allereerst een toegenomen aandacht van de overheid op voor VLB. Naast sturing van het beheer door min of meer 'gevestigde' instrumenten als het landschapsbeleidsplan maakt de overheid meer gebruik van financiële prikkels, zoals projectgebonden subsidies. Bijvoorbeeld door het betalen van een coördinator onder bepaalde condities 'sponsort' de overheid het vrijwillig weidevogelbeheer. Een meer directe wijze van sturing op 'vrijwillige' basis bestaat uit het geven van een vergoeding aan boeren voor het nalaten van verbeteringen van hun land en om beheermaatregelen uit te voeren (beheerovereenkomsten), en tegenwoordig ook door te betalen voor experimenten die het produceren van meer natuurwaarden tot doel hebben (productiebetaling). De overheid voelt zich in deze gevallen wel verantwoordelijk voor een duurzaam beheer, maar schept daarvoor alleen voorwaarden en kansen aan de particuliere grondeigenaren en voert zelf het beheer niet uit. De uitvoering van het beheer wordt daarbij marktconformer. Bijvoorbeeld in het nieuwe concept van 'resultaatgerichte sturing' van het natuurbeleid hebben de klassieke natuurbeschermingsorganisaties als Natuurmonumenten niet langer een voorkeurspositie bij de toewijzing van subsidies voor aankoop en beheer van gebieden. Ze worden in een meer concurrerende positie geplaatst ten opzichte van anderen die worden uitgenodigd zich eveneens met professioneel beheer van natuur en landschap bezig te houden, bijvoorbeeld boerenverenigingen voor natuurbeheer.

Naast deze 'verstatelijking' treedt vermarkting van natuur en landschap op. En dan in termen van economisering: het bedrijfsleven heeft de betekenis en waarde van natuur en landschap voor de eigen marktwaarde ontdekt. Zo worden bijvoorbeeld acties van natuurbeschermingsorganisaties op de televisie gesponsord door het bedrijfsleven. Daarnaast onderkent het bedrijfsleven dat natuur en landschap aan een product een toegevoegde commerciële waarde kan geven, door er een kwaliteitslabel van natuurvriendelijkheid aan te verbinden (toeslag voor producten onder keurmerk). Verder treedt vermarkting van natuur en landschap op als product met toeristische waarde. In

het bijzonder kan worden gedacht aan verblijfsrecreatieterreinen en kamperen bij de boer. Al met al krijgt het beheer van natuur en landschap door het marktconforme optreden van de staat en door het economiseren van de natuur door het bedrijfsleven een steeds grotere commerciële betekenis. Het beheer kan voor boeren en landgoedeigenaren bedrijfseconomisch weer aantrekkelijk worden. Dit kan weer gevolgen hebben voor de positie van het VLB. Taken die voorheen door het VLB werden verricht, komen binnen domeinen terecht waarbinnen marktwerking en commercieel denken meer vanzelfsprekend zijn. Dit kan leiden tot een marginalisering van het VLB.

Tenslotte is er een andere tendens die zich lijkt af te tekenen en die deze marginalisering wellicht min of meer kan compenseren. Volgens Renooy (1996) zijn binnen het vrijwilligerswerk twee opvallende ontwikkelingen waar te nemen: globalisering, d.w.z. een oriëntatie op grensoverschrijdende doelstellingen en internationale vraagstukken. En professionalisering, d.w.z. een grotere resultaatgerichtheid, het werken met echte outputdoelstellingen door organisaties met vrijwilligers. Maar enigszins haaks op de eerste trend staat een tendens naar lokalisering, het actief worden binnen de eigen leefomgeving. Kenmerkend is dat er een concreet doel is en een duidelijk element van eigenbelang voor de deelnemer, geen ver van de deelnemer afstaand ideaal. Er is een groeiende stroom van burgers die vanuit de privé-sfeer in groepsverband actief willen zijn in het beheer van de plaatselijke omgeving. Burgers die bijvoorbeeld in hun werk- en directe woonomgeving geen binding met natuur en landschap meer hebben of deze steeds meer dreigen te verliezen en dit als een gemis ervaren, om uiteenlopende individuele redenen die wellicht niet direct met natuur en landschap zelf te maken hebben (bijvoorbeeld zoekenden naar werkervaring en sociale contacten). Volgens Renooy (1996) zijn de activiteiten binnen deze lokaliseringstrend vaak eindig, bijvoorbeeld omdat men verhuist of een boom is behouden.

Kortom, aan het VLB wordt vanuit verschillende kanten getrokken en ook wordt het door anderen aangestuurd en ondersteund: vanuit het domein van de staat, de markt en de privé-sfeer. Elk van deze domeinen (markt, staat, gemeenschap en privé-domein) heeft een eigen ordenende rationaliteit. Zo conflicteert het concurrentieprincipe in de marktsector potentieel met de solidariteitsgedachte van de gemeenschap. En de doelstellingen van de overheid lopen lang niet altijd parallel met de doeleinden van idealistische vrijwilligers. Niet alleen individuen hebben met dit spanningsveld te maken, ook de positie van de organisaties en de verhoudingen tussen de organisaties zal door deze ontwikkelingen nooit zeker zijn. Dit speelt op verschillende schaalniveaus met telkens weer een andere uitkomst. Landelijke, provinciale en lokale organisaties voor VLB kunnen onderling in een afwijkend maatschappelijk domein belanden, waardoor de kans bestaat dat doelstellingen, opvattingen over het beheer en werkwijzen niet op één lijn liggen.

Het totale draagvlak binnen de samenleving voor het vrijwillig beheer van natuur en landschap is daardoor misschien breed, maar de positie van het VLB daarbinnen kan tegelijk onzeker en zeer dynamisch zijn.

3.3 Vrijwillig landschapsbeheer als sociale beweging

Om het krachtenveld waarbinnen het VLB zich afspeelt verder in kaart te brengen, wordt een theorie over sociale bewegingen gehanteerd: de Resource Mobilization Approach (RMA). Binnen het onderzoek naar nieuwe sociale bewegingen neemt de Resource Mobilization Approach een belangrijke plaats in. Als reactie op de opkomst van een groot aantal nieuwe sociale bewegingen, zoals de milieubeweging en de vredesbeweging, is deze theorie in de zeventiger jaren geformuleerd door met name Zald en Mc Carthy (1979).

De vraag die dan eerst beantwoord moet worden is: kan VLB gezien worden als (onderdeel van) een sociale beweging? Als we het begrip 'sociale beweging' definiëren als: een groep actoren, die georganiseerd is in een institutionele setting om gezamenlijk een verandering in de maatschappij te bereiken (Van Noort, 1988), kan deze vraag bevestigend beantwoord worden. Bij het ontstaan van het VLB in de jaren zestig en zeventig maakte de beweging onderdeel uit van de grotere natuurbeschermingsbeweging. Binnen deze beweging zijn sommige organisaties zich gaan richten op het behoud en beheer van bestaande natuurterreinen (bijvoorbeeld Natuurmonumenten), terwijl andere organisaties zich meer gingen richten op het beïnvloeden van de politiek (bijvoorbeeld de Stichting Natuur en Milieu). Vrijwillig landschapsbeheer kan gezien worden als één van de pijlers van de beweging die niet zozeer op politieke verandering is gericht, maar vooral zelf actief wil bijdragen aan natuur- en landschapsbehoud. Omdat door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, zoals schaalvergroting en specialisatie in de landbouw, de actoren in de marktsector en de overheid het landschap naar de mening van sommigen onvoldoende onderhielden, zijn groepen vrijwilligers zelf aan de slag gegaan met het onderhouden van landschapselementen. Het behouden van de schoonheid, eigenheid en historiciteit van landschappen wordt binnen deze beweging als gemeenschappelijke ideologie en nastrevenswaardig doel geformuleerd.

Heden ten dage ligt vermoedelijk het grootste verschil tussen het vrijwillig landschapsbeheer en meer bekende sociale bewegingen (zoals de milieubeweging en de vrouwenbeweging) in het bereiken van een verandering in de maatschappij. De vraag is of de actoren binnen het huidige VLB een verandering in de maatschappij en het (natuur)beleid nastreven of dat het VLB voor hen sterk een doel op zich is dat daarmee losstaat van of slechts een aanvulling is op bestaand overheidsbeleid. Er kan hierover verschil van mening bestaan tussen vrijwilligers en de organisatie. Dit is in deze studie één van de aandachtspunten.

De volgende vraag is: wat is de bruikbaarheid van de Resource Mobilization Approach? Deze theoretische invalshoek is vooral bruikbaar vanwege de nadruk op de organisatorische aspecten van een beweging. De ideologie (als maatschappijkritiek), waarvan bij VLB vermoedelijk in beperkte mate sprake is, levert volgens deze theorie slechts een beperkte verklaring van het ontstaan en functioneren van een beweging. Vooral de interne organisatie, het mobiliseren van vrijwilligers en de randvoorwaarden die (al dan niet bewust) door externe actoren (zoals de overheid) worden geschapen, bepalen het ontstaan en het verloop van een sociale beweging. Dit zijn drie onderwerpen die in het onderzoek eveneens centraal zullen staan.

Sterk punt van de RMA is daarnaast het onderscheid tussen 'social movement' (sociale

beweging), 'social movement organisation' (sociale bewegingsorganisatie) en 'social movement industry' (sociale bewegingsindustrie). Een sociale beweging is een set opinies binnen een samenleving over maatschappelijke verandering. Een sociale bewegingsorganisatie is een formele organisatie die zijn doelen afleidt van de sociale beweging (de plaatselijke en provinciale stichtingen en verenigingen). Een sociale bewegingsindustrie is het geheel van sociale bewegingsorganisaties die het doel van die beweging nastreven. Dit onderscheid biedt aangrijpingspunten voor een relatie met het soort draagvlak voor (vrijwillig) natuurbeheer. Gaat het de potentiële deelnemers aan VLB om de ideeën van de beweging VLB, of om een maatschappelijk-organisatorisch kader dat klaar staat voor individueel gemotiveerde burgers, of toch om brede maatschappijverandering? En is bij het VLB sprake van zowel een beweging, een organisatie en een industrie?

De RMA is een nogal statische benadering van sociale bewegingen. Er is daarom geprobeerd om de RMA een meer dynamische opzet te geven, door veel nadruk te leggen op de political opportunity structure (POS) of politieke mogelijkhedenstructuur (PMS) (Duyvendak et al., 1992; McAdam et al., 1996). De ontwikkeling van een beweging wordt in deze visie voor een groot deel bepaald door de omgeving van de bewegingen. Vooral de formele institutionele structuur is hierbij van belang voor een goed begrip van de ontwikkeling van bewegingen, maar ook de reacties van overheden en de financiële en organisationele facilitering van de beweging door de overheid (een belangrijk aspect in de neo-corporatistische Nederlandse maatschappij) zijn beslissende factoren. Daarom is in de vorige paragraaf het VLB geplaatst in het dynamische maatschappelijke kader waarbinnen het functioneert.

3.4 Hulpbronnen

Vanuit de Resource Mobilization Approach worden sociale bewegingen als het VLB vooral geanalyseerd aan de hand van de hulpbronnen (resources) die zij tot hun beschikking hebben en die zij weten te mobiliseren. In eerste instantie wordt bij hulpbronnen vooral gedacht aan financiën en menskracht. Andere hulpbronnen spelen echter eveneens een rol. Deskundigheid, externe relaties, publiciteit etcetera kunnen een bepalende factor zijn voor de activiteiten van het VLB.

Financiën zijn onder andere nodig voor de gereedschappen, voor publiciteit voor het werven van vrijwilligers en (vooral) voor de financiering van de professionele staf die vanuit provinciale stichtingen en overkoepelende organisaties verantwoordelijk is voor het beleid, de organisatie en de continuïteit van het VLB. In hoeverre gebrek aan financiën een potentieel knelpunt is, zal moeten blijken uit de empirie. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat financiën an sich geen knelpunt vormen, maar dat de voorwaarden waaronder subsidies verstrekt worden een sturende rol vervullen bij de keuzes die binnen het VLB gemaakt worden.

Deskundigheid speelt een rol op een aantal vlakken. Organisatorische deskundigheid is van belang om de uitvoering van het werk, de planning en de werving en motivatie van vrijwilligers optimaal te laten verlopen. Daarnaast is technische deskundigheid van belang voor het bedienen van apparatuur en het veilig en effectief benutten van allerlei hulpmiddelen. Inhoudelijke (biologische, ecologische, landschapshistorische) kennis

is nodig om zowel in de planning (waar worden welke werkzaamheden verricht) als in de uitvoering (welke bomen snoeien) gefundeerde beslissingen te nemen. Beleidsmatige deskundigheid is vooral van belang in de contacten met (gemeentelijke) ambtenaren, bijvoorbeeld over de invulling en uitvoering van het landschapsbeleidsplan. Een grotere deskundigheid van vrijwilligers of professionals maakt het gemakkelijker om invloed uit te oefenen op het gemeentelijke beleid.

Deskundigheid is een bron van status en invloed. Dit kan ook binnen de organisaties van het VLB zelf gelden. De verdeling van deskundigheid over betaalde krachten en vrijwilligers zal van invloed zijn op de onderlinge verhoudingen. De mogelijke trend tot professionalisering van het VLB kan die verhoudingen dan ook wijzigen.

Het onderhouden van relaties met andere organisaties is van belang voor het VLB, zowel om huidige ontwikkelingen tijdig te herkennen als om die te beïnvloeden. Onder andere de uitvoering van het LBP door de gemeente kan grote gevolgen hebben voor het VLB in die gemeente. Goede contacten met de desbetreffende ambtenaren is een belangrijke hulpbron voor het optimaliseren van de omstandigheden waarin het VLB plaatsvindt.

Voor het werven van vrijwilligers is goede publiciteit van levensbelang. Vooral als de mobilisatie niet slechts op basis van persoonlijke recruitersnetwerken geschiedt, maar ook gericht is op 'toevallig geïnteresseerden', zijn de media onmisbaar om medestanders actief te krijgen. Daarnaast wordt de beeldvorming naar buiten over het landschap en het vrijwillig landschapsbeheer grotendeels bepaald door de media. Ook richting de gemeente kan de publiciteit een belangrijk machtsmiddel zijn. Via de publiciteit kan bijvoorbeeld getracht worden om het commitment van de betrokken wethouder of ambtenaren te vergroten.

3.5 Mobilisatie van vrijwilligers

Vanwege het vrijwillige karakter vormen de vrijwilligers één van de meest cruciale hulpbronnen voor het VLB. Hierbij speelt een viertal factoren: het aantal mensen, de beschikking die zij hebben over specialistische hulpbronnen, de hoeveel tijd die zij investeren en commitment (Freeman, 1979). Binnen de RMA worden deelnemers aan sociale bewegingen gedefinieerd als rationeel handelende actoren, die een kosten-baten afweging maken voor het al dan niet deelnemen aan de beweging. Hierbij gaat het vooral om de kosten en baten van participatie. Baten kunnen daarbij los staan van het uiteindelijk bereiken van de gestelde doelen (hierdoor is er ook ruimte voor bijvoorbeeld het opdoen van sociale contacten als baat van de participatie). Tevens gaat het om subjectieve kosten en baten: de perceptie van de deelnemers, niet de feitelijke kosten, bepaalt of zij deelnemen. Op basis van deze overwegingen stelt Klandermans (1983) dat de motivatie om te participeren in een sociale beweging de som is van drie motieven: het beloningsmotief (materieel), het sociale motief en het collectieve of doelmotief.

De theorievorming over vrijwilligerswerk en de motivatie van vrijwilligers vertoont veel overeenkomst met de motieven van Klandermans (1983). Willems (1993) plaatst het vrijwilligerswerk tussen altruïsme, eigenbelang en burgerzin. Clary en Snyder (1991) onderscheiden vier soorten motieven voor vrijwilligerswerk. Vrijwilligerswerk vervult volgens hen een viertal functies:

- een waarde-expressieve functie: het tonen van belangrijke waarden, zoals betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor natuur;
- een sociaal-aanpassende functie: vergroten aantal sociale contacten, waardering verwerven, ervaring opdoen voor een betaalde baan;
- een kennisfunctie: het gebruiken van capaciteiten, leren over de natuur, afwisseling, uitdagende bezigheid hebben;
- een ego-defensieve functie: compensatie voor wat men mist in andere bezigheden, tijd vullen, structuur brengen in eigen leven.

Lindeman (1996) gaat uit van een handelingstheorie waarbij mensen in het nastreven van persoonlijke doelen belemmerd worden door begrensde mogelijkheden. Zij kijkt niet alleen naar de persoonlijke motieven van vrijwilligers, maar heeft dus ook aandacht voor mogelijke persoonlijke en maatschappelijke belemmeringen. Mogelijke belemmeringen om als vrijwilliger actief te worden zijn onder andere:

- tijdsgebrek;
- gebrek aan informatie;
- gebrek aan vaardigheden en fysieke gesteldheid.

Daarnaast onderscheidt zij vier soorten motieven waarom mensen, binnen de begrensde mogelijkheden, participeren in vrijwilligerswerk. Alhoewel anders geordend, overlappen deze motieven grotendeels de motieven van Clary en Snyder:

- investeringsdoel: vergroten van het eigen menselijk kapitaal;
- stimuleringsdoel: een actieve vrijetijdsbesteding;
- sociale relatie-doel: het verkrijgen van sociale contacten;
- zorgdoel: bijdragen aan het welzijn van anderen of van de maatschappij.

Samenvoeging van deze theoretische en empirische opsommingen levert in totaal acht motieven voor participatie in het vrijwillig landschapsbeheer op.

- 1) Het bereiken van een maatschappelijk doel. In dit geval gaat het om het in stand houden van landschappen en/of natuur. Dit motief zal bestaan uit een aantal deel-motieven waarom het behoud van natuur en landschap belangrijk is. Te denken valt aan de cultuurhistorische waarde, de recreatieve waarde, de intrinsieke waarde etc.
- 2) Het tonen van belangrijke waarden, zoals betrokkenheid bij natuur- en landschap en het tonen van maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheidsbesef.
- 3) Het gebruiken en ontwikkelen van kennis en capaciteiten, zoals de kennis over de natuur, ervaring opdoen voor een betaalde baan.
- 4) Een afwisselende, gevarieerde en/of actieve tijdsbesteding.
- 5) Vergroten van het aantal sociale contacten; gezelligheid.
- 6) Waardering verwerven.
- 7) Compensatie voor wat men mist, zoals binding met de natuur, het verrichten van fysieke arbeid of het aanbrengen van structuur in het eigen leven.
- 8) Materiële beloning in de vorm van bijvoorbeeld hout voor de open haard.

Dit onderscheid wordt gebruikt als eerste stap in de operationalisatie van motieven voor de uiteindelijke case-studies.

De participatie van vrijwilligers kan niet alleen begrepen worden uit de motieven om

te participeren. Om passieve steun om te zetten in actieve steun voor vrijwillig landschapsbeheer moeten sympathisanten gemobiliseerd worden. Onderzocht moet worden onder welke omstandigheden dit geschiedt. Waarschijnlijk spelen interpersoonlijke contacten hierbij een belangrijke rol. Nieuwe vrijwilligers worden geworven door reeds actieve vrijwilligers. Als deze nieuw geworven vrijwilligers eveneens nieuwe mensen enthousiast maken, ontstaat een recruteringsnetwerk (McCarthy en Zald, 1973; Koopmans en Duyvendak, in Duyvendak et al., 1992).

Naast de motieven en mobilisatie van vrijwilligers zal in deze studie ook een sociale kaart geschetst worden van de vrijwilligers die actief zijn binnen het VLB. Hierbij kan gekeken worden of deze vrijwilliger op bepaalde aspecten afwijkt van vrijwilligers in andere sectoren. Uit de literatuur is bekend dat er onder vrijwilligers een oververtegenwoordiging bestaat van mannen, met een hoog opleidingsniveau, hoog inkomen, vaak geen betaald werk (meer), religieus en betrokken bij de politiek (Intomart, 1997; Buijs en Volker, 1997).

3.6 Conclusie

Het draagvlak voor VLB lijkt op basis van inzichten uit de literatuur te worden bepaald door ontwikkelingen op drie niveaus:

- *Macro-niveau.* Het VLB, als een initiatief van burgers die een zelfstandige en vrijwillige bijdrage leveren aan het beheer van natuur en landschap op lokaal niveau, heeft zich in de naoorlogse periode een plaats veroverd in het maatschappelijk middenveld. Het beheer van het buitengebied is echter maatschappelijk gezien een arena. Er is sprake van een dynamische wisselwerking tussen het domein van VLB en omringende domeinen. Partijen uit vier omringende domeinen (staat, bedrijfsleven, gemeenschapsleven en privé-domein) sturen het VLB aan en kunnen dit domein stimuleren, maar kunnen ook taken en verantwoordelijkheden overnemen. De overheid is vooral voorwaardenscheppend actief, maar op uiteenlopende wijze en er treden in de tijd verschuivingen in de aansturing op. Naast traditionele vormen van aansturing (bijvoorbeeld beheerovereenkomsten voor boeren, waarbij vrijwilligers behulpzaam zijn met de bescherming van weidevogels) worden ook projectgebonden stimulansen ontwikkeld ter ondersteuning van het vrijwilligerswerk. Maar ook wordt het particulier initiatief bevorderd, waarin natuurprestaties voorop staan en geen doelgroepen. Daarnaast is de commerciële waarde van het beheer ontdekt. Enerzijds kan de 'vermarkting' de vorm aannemen van sponsoring van het VLB. Anderzijds kan ook sprake zijn van verdringing, bijvoorbeeld door groene aannemers. Ook met het gemeenschapsleven en het privé-domein is sprake van interactie, waarvan de uitkomsten voor het VLB echter weinig zijn onderzocht.
- *Meso-niveau.* Op dit niveau staat het functioneren van het VLB zelf centraal. Belangrijke factoren voor draagvlak zijn de veranderende binding met de achterban van vrijwilligers (minder langdurig, meer vrijblijvend), de omvang en verscheidenheid van activiteiten (met differentiatie en specialisatie van werkzaamheden), de doelen van de organisatie (alleen gericht op behoud en herstel van natuur- en landschapswaarden of ook op maatschappijverandering?), verschuivingen in de inzet van hulpbronnen, de recruteringsnetwerken voor vervanging en aanvulling van vrijwilligers.
- *Micro-niveau.* Hier staan de vrijwilligers zelf centraal. Het draagvlak bestaat hier

uit de motieven voor het VLB. Deze zijn uiteenlopend. Een achttal motieven is onderscheiden en het is voor het vergroten van draagvlak belangrijk deze motieven verder te categoriseren naar waarden van natuur en landschap (ecologische waarden als biodiversiteit; schoonheid; eigenheid; cultuurhistorische waarden), naar sociale waarden voor het individu (bijvoorbeeld vergaren van kennis en sociale contacten) en commitment met doelen en functies van de organisatie. Naast motieven is het van belang ook de belemmeringen voor participatie te onderzoeken (kennis; tijdgebrek; vaardigheden).

Het draagvlak voor VLB kan men zien als de resultante van bovenstaande ontwikkelingen, waarvan de samenhang in case studies wordt verkend. Ze zijn uit inzichten in de literatuur afkomstig. Daarom hebben ze een hypothetisch karakter. In onderstaand onderzoeksschema zijn ze benoemd als factoren die van invloed zijn op het draagvlak op de verschillende niveaus (figuur 3). Het theoretisch kader is uitgewerkt van macro- naar micro-niveau; de empirische beschrijving vindt plaats van macro- naar micro-niveau. De onderzoeksvragen en afstemming op het overige onderzoek (zie 1.3) leiden er toe dat in dit onderzoek de kern ligt bij het functioneren van lokale sociale groepen in hun maatschappelijke context. Vrijwilligersgroepen, hun leden, activiteiten en hun functioneren binnen organisaties voor VLB staan centraal. Daarnaast komen omgevingsfactoren aan de orde, in het bijzonder wat de mobiliserende betekenis van het LBP is. Op grond van de analyse van factoren in vier cases zullen ook uitspraken worden gedaan over het toekomstperspectief van VLB als maatschappelijk domein ten opzichte van andere domeinen: treedt marginalisering op, expansie of zien we in de praktijk vooral het bewaren van een (dynamisch) evenwicht en waarom dan? Het gaat steeds om kwalitatieve uitspraken die berusten op bevindingen uit een of meer cases. Over overeenkomsten en verschillen tussen de vier cases wordt waar mogelijk eveneens gerapporteerd. Maar het beperkte aantal cases, dat vooral geselecteerd is op verscheidenheid, laat generaliserende uitspraken niet toe.

Tabel 2 Factoren van invloed op het draagvlak voor het vrijwilligerswerk

Micro-niveau (de vrijwilligers)	Meso-niveau (de organisatie)	Macro-niveau (de omgeving van het VLB)
. motieven: - natuur en landschap - sociale motieven - visie op de functie van VLB: doelen, faciliteiten, maatschappijverandering . belemmeringen voor participatie	. opbouw van het vrijwilligerswerk . binding met de achterban (vrijwilligers) . activiteiten . doelen van de organisatie . hulpbronnen . recruiteringsnetwerken	. wisselwerking met vier domeinen (staat, bedrijfsleven, gemeenschap, privé-domein): aanvulling of verdringing? . betekenis van het LBP

4 De betrokkenheid van de vrijwilligers

4.1 Mosaïek van praktijken

Het vrijwilligerswerk is uiteenlopend en bestaat uit veel zelfstandig opererende kleine groepen. In de vier bestudeerde gemeenten zijn meestal meerdere groepen actief, waarvan sommige al langer en andere meer recent. Is er slechts één werkgroep in een gemeente, dan blijkt deze te bestaan uit subgroepen. De verscheidenheid van activiteiten is dus groot, zowel naar het doel dat men nastreeft als naar kenmerken van de deelnemers. Zie tabel 3.

Tabel 3 Werkgroepen en hun sociale kenmerken

Werkgroepen	Sociale kenmerken
landschapsbeheer: onderhoudswerkzaamheden als knotten, dunnen en rooien, snoeien, opschonen van landschapselementen	Meestal weekend- en vakantievrijwilligers, vaak op zaterdag. Daarnaast door de week, door groepen waarin vrijwilligers zonder baan domineren (huisvrouwen, vutters). Seizoen ligt tussen oktober en april. Kleine hechte kern, met eigen coördinator of contactpersoon en daar omheen een grotere groep die regelmatig of meer incidenteel actief is. Opkomst tussen 10 en 25 personen.
weidevogelgroep: localiseren en markeren van nesten; inventariseren en monitoring	Sterk gegroeid. Goed georganiseerde groepen, zelf actief in het benaderen van boeren. Relatief intensief seizoenswerk (voorjaar), Minimaal een ochtend per week. Voornamelijk door oudere vrijwilligers.
boerenwerkgroepen: aanlegvergunningen, erfbepaling, onderhoud van beken	Soms door standsorganisatie (NCB) opgericht. Agrarisch natuurbeheer (perceelsranden, slootkantenbeheer) wordt (nog) niet door de boerenleden opgepakt en het traditionele landschapsonderhoud op hun land wordt door burgers (de vrijwilligersgroep) gedaan, die daarvoor de medewerking van individuele boeren hebben. Door boeren zelf is een vereniging voor agrarisch natuurbeheer opgericht. Sinds kort ondersteund door de WLTO.
vogelwerkgroep: inventariseren en monitoring van broedvogels, melding van roofvogelvervolg- ing, soms actief in de plaatselijke politiek	Op grond van de keuze voor een project bouwen de leden zelf kennis en vaardigheden op. Er is weinig bekend over de sociale kenmerken van de deelnemers.
natuurontwikkeling: beheer volgens ecologische criteria	De deelnemers zijn afkomstig uit de NJN, de meesten zijn nu tussen 30 en 40 jaar oud. Deel van de groep is inmiddels elders woonachtig. Ecologische kennis is aanwezig en men werkt en selecteert projecten op basis van een duidelijke visie.
wijk- en buurtbeheer: behoud en tegengaan van verwaarlozing van omringende bos- en natuurterreintjes als verlengde van de wijk	Verscheidenheid van groepen, maar geografisch is sprake van een beperkt werkterrein. Elke groep is vrij homogeen naar samenstelling: ouderen (ouder dan 50 jaar), of deelnemers met gezinnen (kinderen gebruiken de omgeving als speelterrein). Het aantal vrijwilligers jonger dan 40 jaar is beperkt. De ecologische kennis is vrij beperkt, maar organisatorische en juridische kennis is in ruime mate aanwezig.
andere werkgroepen: lezingen, voorlichting, beleidsmatige zaken	Omvat meestal enkele leden van de overkoepelende lokale werkgroep, soms ook aparte projectgroep.

Zonder uitzondering is het vrijwilligerswerk kleinschalig en niet bij voorbaat gebonden aan gemeentegrenzen. Kennis, opleidingsniveau en leeftijd zijn relatief hoog. In sommige gemeenten zijn verscheidene groepen actief. Het overgrote deel is niet vernieuwend met het landschap bezig, maar gericht op herstel en onderhoud. De keuze van werkzaamheden is pragmatisch, namelijk overal waar een behoefte aan inzet van vrijwilligers is. De projecten bestaan vaak uit vaste klussen die jaarlijks of twee- of driejaarlijks terugkeren. De keuze van de projecten verschilt sterk per werkgroep. In sommige groepen worden de projecten vooral ad-hoc gekozen. De volgorde van binnenkomst en de 'traditie' (is er vorig jaar ook aan gewerkt?) zijn dan sterk bepalend. Andere groepen daarentegen hebben duidelijk eigen wensbeelden (perceptie) van het buitengebied en stammen hun werkzaamheden daarop af. Vaak zijn een of twee trekkers van de groep verantwoordelijk voor deze keuzen. Veel werkzaamheden worden bij grond van particuliere eigenaren in agrarische cultuurlandschappen uitgevoerd, met name op grond van boeren. Uitzondering is Hilversum, waar het agrarische landschapstype vrijwel ontbreekt. Per case is verder de verscheidenheid groot naar activiteiten, werkgebied en contacten met individuele en institutionele grondeigenaren. Duidelijk van belang voor de verscheidenheid zijn de aanwezige hoeveelheid natuurwaarden en landschapselementen, de aanwezigheid van woonwijken en buurten die daaraan grenzen en de mate waarin andere organisaties een actieve, bemiddelende rol vervullen. Vaak speelt het vrijwilligerswerk met een opbouw bestaande uit verschillende werkgroepen goed in op de behoefte: er zijn mogelijkheden voor zowel degenen met een baan als zonder baan (week-, weekend- en vakantievrijwilligers), terwijl ook de aard van de werkzaamheden gespreid is.

4.2 Motieven

In het vrijwilligerswerk is een groot aantal motieven te verwachten. Er zijn motieven die direct te maken hebben met behoud en beheer van natuur en landschap, met het groepsproces van de deelnemers (sociale motieven) en met de visie op het vrijwillig beheer als maatschappelijke activiteit. De volgende figuren zijn de uitkomsten van een enquête onder vrijwilligers in twee gemeenten: Hilversum als voorbeeld van een verstedelijkte gemeente zonder agrarisch landschap en Boxtel met een groot agrarisch buitengebied.

Uit deze figuren komt naar voren hoe belangrijk motieven zijn die direct gerelateerd zijn aan natuur en landschap. Maar daaronder vallen uiteenlopende aspecten, zoals het buiten zijn (frisse lucht), fysiek werk verrichten, kennis van natuur en landschap, genieten en gezellig bezig zijn. De kern van de motivatie om deel te nemen aan het vrijwilligerswerk zit in een behoefte aan ervaringen die alle met de natuur te maken hebben: ervan genieten en ambachtelijk bezig zijn als een vorm van actieve recreatie.

'Ik zie het als een gratis manier van sport: laddertje op en af, zagen, sjouwen. Daar wordt je wel moe van hoor. En je bent buiten bezig, het is een buitensport eigenlijk. En je doet ook nog eens wat nuttigs, dus het mes snijdt aan twee kanten. En het kost niks' (Leidschendam)

Er hoort ook bij: herstel van de binding met de natuur als compensatie van wat men in de dagelijkse omgeving mist, kennis en ervaring vergaren van plekken waar je anders niet komt. En dat is voor 'stadse mensen' onder meer het boerenland.

'Je komt op plekken waar je normaal niet zo komt. Je loopt niet zo snel bij een boer een weiland in. In overleg met zo'n man, kan je toch een paar heerlijke uurtjes daar doorbrengen. Zo kom je vooral op weilanden. Maar soms ook in natuurgebieden, zoals de Akkerdijkse plas'.

'Je gaat het meer als je eigen gebied zien door dat vrijwilligerswerk. Vroeger keek je daar afstandelijk naar. Als je nu ziet dat er achterstand is, dan denk je: daar moeten we wat aan gaan doen. Je trekt het je toch meer aan. Het gaat erdoor leven. Met name als het er mooi bijstaat, dan voelt het als een stukje van jezelf. Zo'n boerenerf vind ik er niet uit zien als er geen groen om staat. Als je er wat bomen omheen zet, ziet het er toch gelijk een stuk beter uit' (Leidschendam)

Naast een cluster motieven met natuur en landschap als kern zijn er sociale motieven. Deze motieven hebben betrekking op het vrijwilligerswerk als groepsactiviteit. Op verschillende wijze wordt het belang ervan verwoord. Het leren van anderen en zelf overdragen van kennis, het gevoel van saamhorigheid daarbij is een belangrijk element:

'Wij hebben gemeen dat we allemaal van de natuur en het landschap genieten. Daarnaast heeft iedereen zijn eigen voorkeuren. De één weet wat meer van planten af, de ander weer wat meer van dieren. Zo leren wij nog eens van elkaar' (Doetinchem)

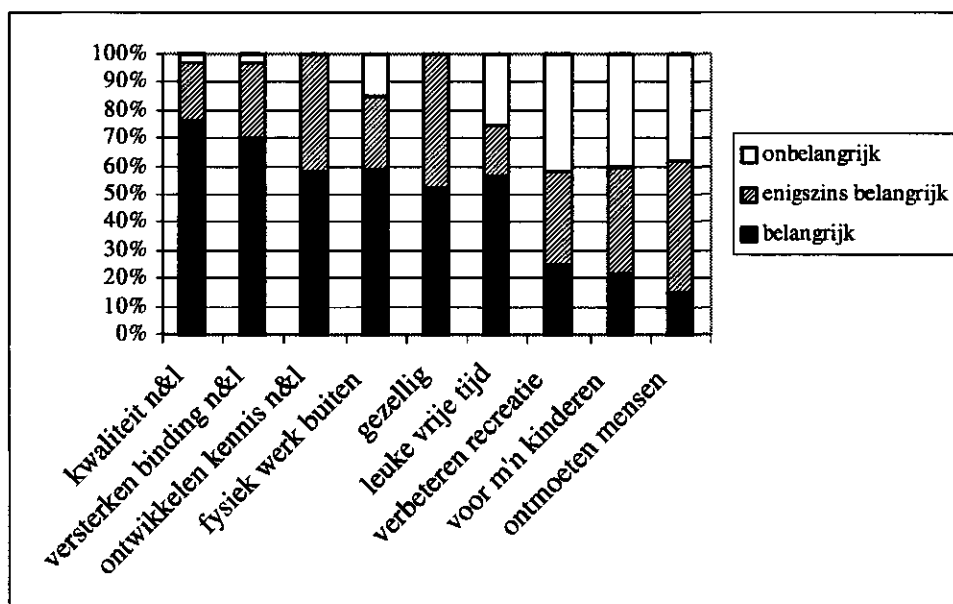


Fig. 2 Motieven van de vrijwilligers Boxtel

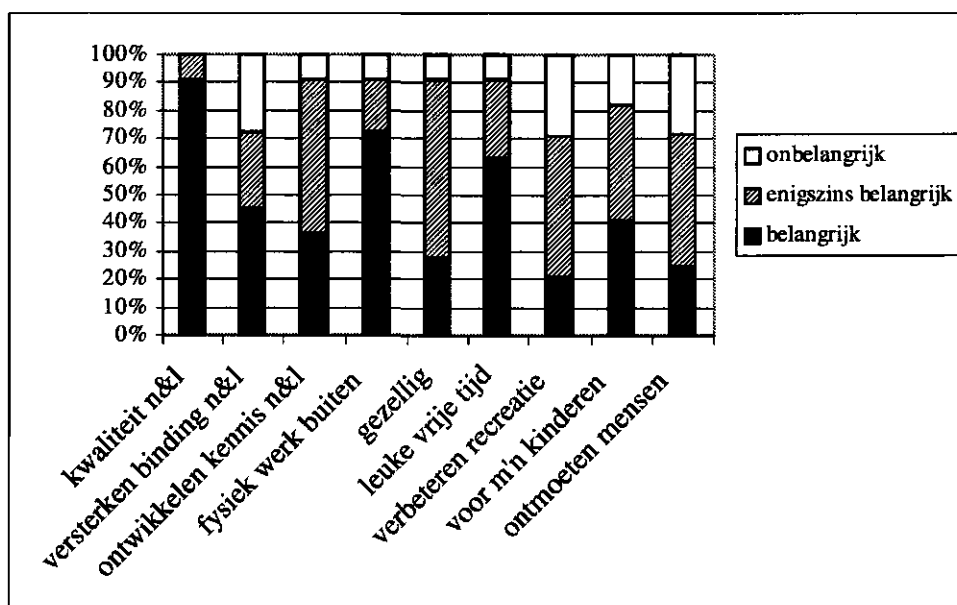


Fig. 3 Motieven van de vrijwilligers Hilversum

'Wat heel belangrijk is, is de ontvangst door de opdrachtgevers. Zo bakte de eigenaar van de heemtuin ooit pannenkoeken voor ons. Wij hebben er ook wel eens een boer bij gehad die amper naar ons omkeek. Nou dan hoeft het voor ons niet meer. Terwijl wij op de heemtuin ook nog wel eens buiten de werkgroep landschapsbeheer om activiteiten verrichten' (Doetinchem)

Het ontmoeten van mensen is geen duidelijk doel op zich. Evenmin wordt men lid om bijvoorbeeld nieuwe contacten op te bouwen op de arbeidsmarkt voor natuur- en landschapsbeheer. Maar wanneer andere sociale contacten wegvallen kan het sociale aspect belangrijker worden, bijvoorbeeld bij vutters:

'Nou, met die vutters met name is dat sociale aspect toch wel belangrijk. Het zijn meestal natuurminnende mensen. Dat is eigenlijk iedereen wel, dat is wel standaard. Maar van de vutters is toch wel de helft vooral actief voor de sociale contacten. Als je vraagt: met welk doel komen ze, dan denk ik: vooral dat sociale aspect. Je hebt in de werkgroep meer vutters, en ze trekken ook buiten de werkgroep met elkaar op. Zo'n werkgroep iedere veertien dagen, dat geeft je ook wat te doen' (Leidschendam)

Tot slot zijn er motieven die betrekking hebben op de maatschappijvisie achter het beheer door vrijwilligers. In de opvattingen van de vrijwilligers speelt het motief van een materiële beloning geen rol of hoogstens dat het 'verdiende' geld te gebruiken is voor het vrijwillig beheer. Het belang zit volgens de vrijwilligers niet primair bij het verkrijgen van materiële baten, maar in een bijdrage aan het instandhouden van een immaterieel collectief goed, in casu de natuur en het (kleinschalige) landschap in het buitengebied. Meestal te beheren vanuit een behoudsvisie, te behouden door actie te voeren waar door verstedelijking natuurwaarden en het landschap bedreigd worden, door herstel van onvoldoende onderhouden landschapselementen en door het voeren van een ecologisch verantwoord beheer. Minder vaak gaat het om het verbeteren van de kwaliteit

van natuur en landschap, het uitbreiden van natuurwaarden. Het valt op dat een ontwikkelingsvisie bij de gewone leden weinig expliciet aanwezig is, dat er geen geprononceerde meningen bestaan over ecologisering van de natuur en geen uitgebreide kennis. De meeste vrijwilligers hebben een pragmatische opvatting die sterk intern gericht is. Ze hebben de instelling van: we doen vooral klussen. Wel zijn er bijna altijd een klein aantal 'trekkers' in de organisatie, die de lijnen uitzetten.

'De meeste mensen die bij ons werken, die willen alleen maar zonder al te veel gezeur, met een zaag in de boom zitten. Sommigen weten niet eens wat er speelt binnen de gemeente. En je merkt ook dat als je op een gegeven moment wat meer wil vertellen op een knotdag tijdens de pauze, dan is er ook geen belangstelling voor. Dan valt mijn gesprek in het niets. Dan denk ik ook zo iets van: o.k., dan niet. Dat verandert nu eenmaal niet. Er zijn een paar mensen die ook andere zaken naar de gemeente toe en naar andere natuurbeherende instanties toe doen, maar dat zijn er maar een stuk of drie' (Leidschendam)

Het vrijwilligerswerk is niet gericht op brede doelen zoals maatschappijverandering. Het publiekelijk tonen van betrokkenheid, het uiten van draagvlak voor natuur en landschap naar anderen toe (de waarde-expressieve functie) is in de meeste cases niet opvallend sterk aangetroffen. In een lokale, nog vrij gesloten gemeenschap speelt bovendien sociale controle een rol. Het te koop lopen met beheer volgens ecologische criteria kan in een agrarische gemeenschap gemengde reacties oproepen. Daarom gaat het niet om het halen van het eigen gelijk, maar om geven en nemen en begrip kweken voor elkaars standpunten.

De vrijwilligers hebben ook weinig uitgesproken meningen over de toekomst van het vrijwillig beheer en over de invloed daarop van de overheid en het bedrijfsleven. Er wordt ook op maatschappelijk terrein een beperkte maar actieve inbreng geleverd. In het algemeen betreft dit zaken die functioneel passen bij de kernactiviteit, bijvoorbeeld dat ze worden gezien als belangrijke voorwaarde of omdat deze direct in het verlengde liggen van het eigen functioneren. Soms ligt aan het ontstaan van een vrijwilligersgroep een publieke actie ten grondslag, het inspringen op een acuut probleem in de leefomgeving van de bewoners. Bijvoorbeeld een plan van de gemeente om van een natuurlijk bos een recreatiebos te maken of verwaarlozing als gevolg van achterstallig onderhoud van het omringende natuurgebied. Verder zijn veel werkgroepen actief in het beïnvloeden en ondersteunen van het gemeentelijk natuur- en landschapsbeleid. Er wordt voorbereidend werk verricht voor projecten uit het LBP, waarvan de uitvoering door anderen, bijvoorbeeld professionele beheerders, geschiedt. En soms is het nodig om 'van beneden af' een actief gemeentelijk beleid voor natuur en landschap te promoten, omdat de plaatselijke politiek het laat afweten.

Samengevat: vrijwilligers hebben een pragmatische opvatting over het beheer. Gewoonten zijn belangrijk en vaak ontbreekt een integrale visie op het beheer van het buitengebied. Men beschikt wel over functionele vaardigheden en eensgezindheid is een belangrijk criterium. Er wordt een immaterieel collectief doel gediend dat secundaire persoonlijke voordelen en baten voor de deelnemers oplevert: gezelligheid, zelf bijdragen aan het in stand houden van natuur en landschapselementen, opdoen van kennis, in groepsverband werken (sociale contacten). Bredere doelen komen slechts in beeld als deze worden gezien als noodzakelijk voor het eigen functioneren; vaak betreft dit ook het ondersteunen of corrigeren van het gemeentelijk beleid.

4.3 Belemmeringen voor participatie

Aansluitend bij het theoretisch kader is een viertal hulpbronnen onderscheiden voor het voortbestaan van het vrijwilligerswerk: financiën, deskundigheid, publiciteit en faciliteiten. Hoewel deze hulpbronnen in de literatuur vooral bestudeerd worden met het oog op het functioneren van de organisatie, kunnen ze ook van belang zijn voor de participatie van deelnemers binnen de organisatie.

- *Financiën.* De vier cases laten zien dat de financiën geen belemmering vormen voor de participatie. Er is voldoende geld om de projecten uit te voeren en de vrijwilligers nemen niet aan de projecten deel om daar materieel voordeel van te hebben.
- *Deskundigheid.* Ook de deskundigheid is geen probleem. De vrijwilligers hoeven zelf geen kennis mee te brengen. Het soort werk is grotendeels ambachtelijk; voor de grotere en meer gecompliceerde klussen worden professionals (bijvoorbeeld een groene aannemer) of een werkgroep van de provinciale organisatie ingeschakeld. Ecologische kennis wordt nieuwe leden indien nodig bijgebracht bij de voorbereiding van projecten of tijdens de uitvoering van het werk. Dat gebeurt door meer ervaren collega's of door deze kennis van elders binnen de organisatie of daarbuiten aan te trekken.
- *Faciliteiten.* De beschikbare faciliteiten leveren geen echte belemmeringen op voor participatie. Deze zijn voldoende voorhanden, bijvoorbeeld gereedschap voor de uitvoering van projecten, vervoer, verzekeringen, eten en drinken. De leden hoeven daar zelf geen zorg voor te dragen; daarin wordt voorzien door de coördinator van de werkgroep, de provinciale stichting voor landschapsbeheer, de gemeente etc.
- *Publiciteit.* Er wordt ruime aandacht besteed aan het bekendmaken van projecten. Men zoekt en vindt de publiciteit voor het vrijwilligerswerk. Vaak worden de lokale media gebruikt, zoals een huis aan huis-blad, de wijkkrant. Daarnaast is er het IVN-blad, is men met een stand of kraam aanwezig op manifestaties en beschikt men over folders en pamfletten met informatie voor nieuwe leden.

Er zijn dus voldoende hulpbronnen beschikbaar voor het aantrekken van vrijwilligers. De hulpbronnen werken duidelijk meer voorwaardenscheppend dan voorwaardenstellend voor participatie. Toch verandert het niveau van de participatie weinig. Per werkgroep loopt het aantal leden uiteen en ook de populariteit van de projecten wisselt. Maar in totaal groeit het ledental niet. Waar ligt dit dan aan? Een belangrijke factor is dat het beheer berust op vrijwilligheid van de deelnemers en dat de keuzes van de deelnemers zelf de participatie bepalen. De deelnemers zien het beheer als een vrijetijdsactiviteit, waardoor sprake is van grote invloed van omstandigheden in het privé-leven en verder van afwegingen tussen baten en inspanningen. Uit de interviews komt naar voren dat werk- en gezinsomstandigheden heel belangrijk zijn. Verhuizing of een andere baan doen vrijwilligers besluiten om minder vaak actief te zijn in de projecten of de werkgroep te verlaten. Soms blijven vrijwilligers hun werkgroep trouw, maar dat is eerder uitzondering dan regel (Hilversum).

De genoemde factoren bieden echter geen volledige verklaring. In de praktijk is er namelijk een gevarieerd aanbod van werk- en projectgroepen, voor zowel week-, weekend-, seizoens-, en vakantievrijwilligers, voor mensen met en zonder baan. Voor iedereen is in beginsel wel een plek. In het vrijwilligerswerk wordt het beginsel van maatwerk goed in praktijk gebracht. Een belangrijke aanvullende verklaring is te vinden

in de afwezigheid van een behoefte bij de aanwezige vrijwilligers om hun eigen groep uit te breiden of om het aantal groepen te vergroten. De vrijwilligers gaan voor een collectief doel en willen daar individueel aan bijdragen. Hoe dit georganiseerd moet worden interesseert hen minder. Ze bezitten een pragmatische instelling. Er wordt een optimale groeps grootte nagestreefd, waarin de baten en het plezier in evenwicht zijn met de noodzakelijke verplichtingen die het werken in groepsverband met zich meebrengt (organiseren, vergaderen). En er is geen behoefte om de werkzaamheden te veranderen zolang het goed gaat. Er wordt niet expliciet geworven voor uitbreiding, alleen voor vervanging en aanvulling om de bestaande praktijk in stand te houden. De redenering is: als er werk genoeg is en het buitengebied is uitgestrekt, dan ontstaan er vanzelf wel nieuwe groepen, ook los van de eigen organisatie. Vooral op terreinen van de grote organisaties als Natuurmonumenten of de provinciale Landschappen zien we dan ook nieuwe vrijwilligersgroepen verschijnen.

Al met al is er een probleem in het mobiliseren van vrijwilligers omdat geen van de direct betrokken partijen zich daarvoor expliciet inspant. Er is een behoefte aan autonomie en dat betekent dat men niet staat te springen om het ledenbestand te vernieuwen. Enerzijds overheerst de mening dat er voldoende aan werving wordt gedaan. Anderzijds vindt een meerderheid dat er te weinig vrijwilligers zijn gezien het aanbod aan werk, maar dat daarvoor de inspanning ontbreekt.

De participatie hangt dus sterk samen met 'natuurlijke grenzen' die de vrijwilligers zichzelf stellen. Men kiest voor een beperkt aantal mensen, er is sprake van een ideale groeps grootte. Men streeft naar self supporting, een hoog zelforganiserend vermogen. Werkgroepen opereren doorgaans zelfstandig, hebben weinig contact met andere groepen. Het soort werk is ook belangrijk: het meer coördinerende en beleidsmatige werk is niet populair. Hulpbronnen (juridische, operationele, organisatorische, educatieve, communicatieve en technische kennis) zijn aanwezig c.q. worden zelf gemobiliseerd.

5 De organisatie van het vrijwilligerswerk

Bij het functioneren van de organisatie is op grond van de literatuur en de case studies een viertal factoren gevonden die hieronder afzonderlijk worden beschreven.

5.1 Opbouw van het vrijwilligerswerk

Per case blijkt het vrijwilligerswerk verschillend opgebouwd uit werk- en projectgroepen. Iedere gemeente kent een werkgroep voor landschapsonderhoud, voor de 'klassieke' werkzaamheden als het knotten van wilgen, het opschonen van terreinen en snoeien van bomen. Maar daarnaast zijn er in de gemeente groepen met andere doelen en op andere wijze georganiseerd. Zo zijn er in Doetinchem naast de IVN-groep twee wildbeheereenheden actief, zijn er vrijwilligers werkzaam voor terreinen van het Gelders Landschap, heeft de groene aannemer enkele werklozen in dienst. Ook in Hilversum zijn er veel groepen, met hun eigen domeintjes: de groep van ex-NJN'ers, drie groepen bestaande uit wijk- en buurtbewoners die ook onderhoud plegen op terreinen van het Goois Natuurreservaat. In Boxtel zijn twee groepen, waarvan de lokale groep met dorpsbewoners vijf subgroepen kent en de NCB zijn eigen milieuwerkgroep voor boeren heeft. In Leidschendam is er één groep voor natuur- en landschapsbeheer, die ook in omliggende gemeenten werkzaam is, terwijl incidenteel groepen uit de regio actief zijn in Leidschendam evenals een landschapsonderhoudsploeg van de Stichting Landschapsbeheer Zuid-Holland. Recent is daar een vereniging voor agrarisch natuurbeheer bijgekomen die door boeren is opgericht.

Al met al kenmerkt het vrijwilligerswerk zich door een eilandenstructuur. Dat wil zeggen dat de activiteiten wel groepsgewijs worden verricht, maar dat er tussen de groepen meestal weinig contacten bestaan. Anderen blijken voor een overkoepelende coördinatie te zorgen, maar wie dat is kan van geval tot geval verschillen. Bijvoorbeeld in Doetinchem is de landschapscöördinator van groot belang (fig. 4).

In Hilversum is naast het Goois Natuurreservaat ook de provinciale Stichting Landschapsbeheer van groot belang als knooppunt voor dergelijke structuren. Dit komt mede doordat de regionale coördinator zelf ook in Hilversum woont en een belangrijke rol vervult binnen het netwerk (fig. 5). Door het verzorgen van cursussen en het geven van adviezen aan particuliere grondeigenaren, boeren en de eigen achterban van vrijwilligersgroepen, aan ambtenaren, waterschappen en groene aannemers ontstaat een geheel van contacten tussen capabele en gemotiveerde personen, een 'werkvloernetwerk' dat aan het functioneren van het vrijwilligersnetwerk een duurzame basis kan geven.

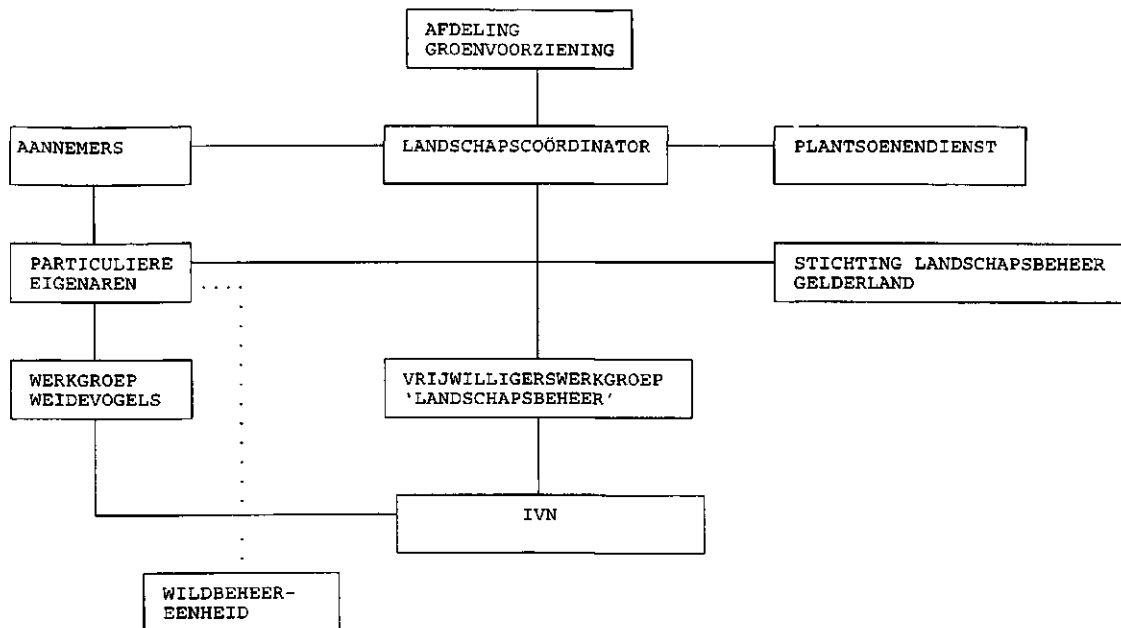


Fig. 4 Het netwerk dat actief is in het landschapsbeheer rondom Doetinchem

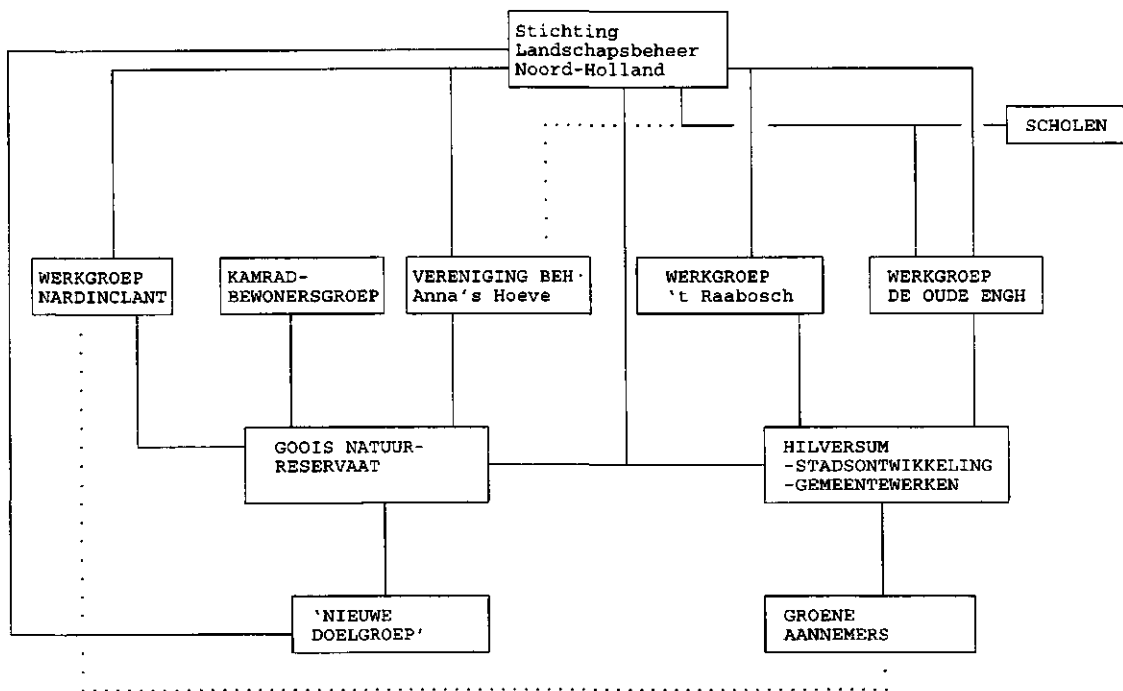


Fig. 5 Het netwerk van actoren in Hilversum

5.2 Binding met de achterban en recruteringsnetwerken

De werkgroepen beschikken over een potentiële achterban van individuele burgers, maar de relatie daarmee is weinig hecht en uiteenlopend geformaliseerd. Sommige werkgroepen hebben contacten via een eigen vereniging die zich beperkt tot de betrokken wijk of buurt (Hilversum). Andere werkgroepen beschikken daar niet over, maar vormen onderdeel van de plaatselijke afdeling van het IVN (Doetinchem). Er zijn ook plaatselijke werkgroepen die sterk zelfstandig opereren (Boxtel). De relatie met de bevolking is dus erg wisselend en hoofdzakelijk informeel en de participanten kunnen ook niet representatief voor die bevolking worden genoemd. Vrijwilligersgroepen zijn doel- of *single issue*-organisaties, in de zin dat men participeert vanuit een concreet doel of een gemeenschappelijke interesse die meestal niet gebaseerd is op grote, allesomvattende ideologieën. Zowel nieuwkomers in de gemeenten als oorspronkelijke bewoners zijn lid en er zijn mogelijkheden voor iedereen. Maar de gemiddelde leeftijd is hoog en er zijn relatief veel mannen actief. De multi-culturele samenleving is nog nauwelijks doorgedrongen in het vrijwillig landschapsbeheer. Met uitzondering van enkele asielzoekers die op bij de provinciale organisaties meewerken, zijn geen allochtonen actief als vrijwilliger.

Het bovenstaande betekent dat nieuwe leden in de praktijk op uiteenlopende wijze toetreden tot de werkgroepen. Dit kan op incidentele grondslag zijn, bijvoorbeeld via publiciteit die aan een actie wordt gegeven of via een voorlichtingsbrochure. Maar er zijn andere mogelijkheden die meer de kenmerken van een recruteringsnetwerk hebben, overigens zonder dat altijd sprake is van een vooropgezet doel om nieuwe leden te werven. De volgende kanalen komen voor, die ieder op zich een beperkte betekenis lijken te hebben. Opvallend is dat de gemeenten en de provinciale stichting geen wervende functie lijken te vervullen.

- *Plaatselijke of regionale afdeling van het IVN.* Het IVN mobiliseert niet expliciet voor het natuur- en landschapsbeheer. Vrijwilligers kunnen bij andere IVN-groepen echter wel binnengekomen zijn en kunnen zich vervolgens na korte of lange tijd aansluiten bij een groep voor onderhoudswerk en beheer van natuur en landschap. Er lijkt in dit verband soms sprake van een intern recruteringsmechanisme, een 'loopbaan' die iemand doorloopt bij het IVN. De werking van dit mechanisme blijft sterk afhankelijk van de belangstelling van de betrokkene en de gebleken behoefte bij een werkgroep aan nieuwe deelnemers;
- *Provinciale Stichting.* Deze kan voorstellen een nieuwe groep op te richten, maar kan door capaciteitsgebrek niet toekomen aan wervend optreden voor die groep en zich beperken tot steun in de opstartfase. De Stichting doet dit niet als doel op zich maar uit overwegingen van algemene dienstbaarheid en laat zich dan ook sterk leiden door wat er plaatselijk al aan initiatieven en wensen zijn en wat inpasbaar is:

'En dan kan het best als zo'n clubje leuk bezig is en het klikt, dat ze dan zeggen: zo, even geen vreemden meer erbij. En ze zijn autonoom. Dan kunnen wij van alles en nog wat willen. Maar als je dat merkt, kan je beter voorstellen een nieuwe groep op te richten' (Doetinchem)

Het algemene coördinatiepunt van de Stichting is niet direct betrokken bij de werving van individuele vrijwilligers, hoewel er wel mensen worden opgevangen die zich bijvoorbeeld aanmelden via een vrijwilligerscentrale en die niet direct plaatsbaar zijn omdat zij alleen door de week beschikbaar zijn. Ze worden dan in de eigen knotploeg van de Stichting opgenomen. Ook beschikken de stichtingen soms over eigen vrijwilligersgroepen die op werkdagen actief zijn in het buitengebied.

- *Familie en kennissen.* Dit is een belangrijk informeel netwerk voor nieuwe leden. Zie bijgaande grafieken voor respectievelijk Hilversum en Boxtel.
- *Werving via de eigen achterban.* Soms is sprake van een eigen georganiseerde achterban. Dit geldt voor een buurtwerkgroep in Hilversum, die beschikt over 700 donateurs als achterban. In Boxtel is de plaatselijke werkgroep voor natuur- en landschapsbeheer niet bij een overkoepelende organisatie aangesloten. In de praktijk vervult deze zelf de functie die het IVN elders heeft.

‘Toen wij zeven jaar geleden begonnen, hebben wij het erover gehad of wij ons al dan niet zouden aansluiten bij IVN. Wij hebben besloten om dat niet te doen. Wij waren al goed gestructureerd en zouden alleen maar moeten betalen, wat is de meerwaarde? We hebben ook niet zo’n behoefte aan zo’n referentiekader. Wij hebben toch verschillende mensen die beroepsmatig al in deze zaken zitten. Zo druppelt toch wel het een en ander binnen. Daarnaast is IVN toch iets meer gericht op educatie. Daar ligt niet onze eerste prioriteit. Wij wilden liever onze vrijheid houden’ (Boxtel)

In Boxtel besteedt men daarom zelf veel aandacht aan het werven van nieuwe leden. Er is een speciale ‘lezingengroep’, die lezingen en excursies verzorgt over de natuur.

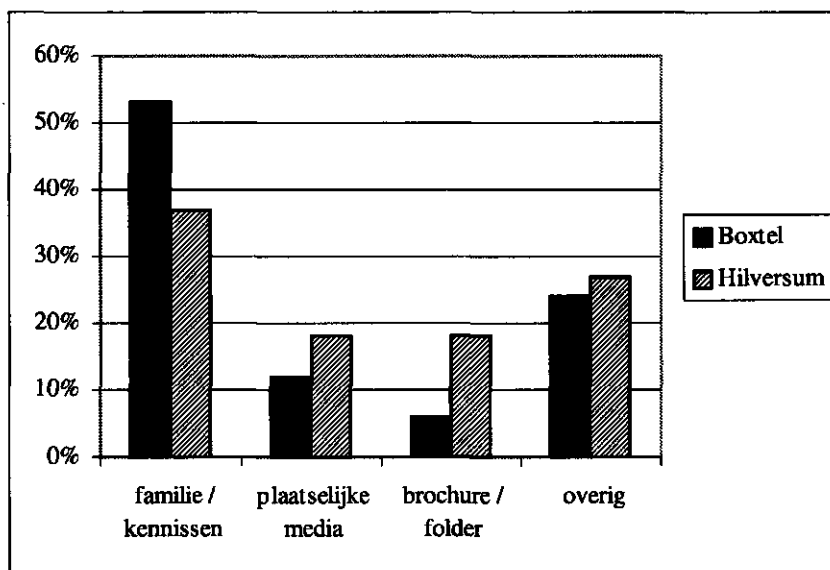


Fig. 6 Mobilisatiebron voor vrijwilligers

De groep plaatst voor al hun activiteiten een artikel in het plaatselijke huis-aan-huisblad, waarin nieuwe mensen opgeroepen worden om mee te doen.

- *Recruterings van nieuwe groepen.* Hieronder worden mensen zonder baan bedoeld, die met behoud van uitkering of op basis van een Melkert-baan ingezet kunnen worden in het natuur- en landschapsbeheer. Het oogmerk is om deze mensen op termijn te laten doorstromen naar een betaalde baan in het onderhoud en beheer. De plaatselijke vrijwilligersgroepen blijken nauwelijks als recruteringsnetwerk te functioneren. Zij hebben geen behoefte aan deze groepen. Voor zover sprake is van participatie, dan blijkt dit te geschieden via een groene aannemer, de provinciale Stichting of een terreinbeherende organisatie die overigens ook met vrijwilligersgroepen samenwerkt.
- *Werving via standsorganisatie.* In Boxtel heeft de NCB zelf voor haar eigen leden een milieuwerkgroep opgericht. In Leidschendam is het initiatief van plaatselijke boeren uitgegaan en ondersteunt de GLTO actief de door deze boeren opgerichte vereniging voor agrarisch natuurbeheer.

5.3 Doelen van de organisatie

Er is in de praktijk een functionele spreiding van taken, die sterk situationeel bepaald is. Het meer ambachtelijke, arbeidsintensieve werk in het veld waarvoor weinig kennis nodig is geschiedt door plaatselijke groepen, daarbij ondersteund door de provinciale Stichtingen. Deze kunnen het meer gespecialiseerde werk voor hun rekening nemen. Maar dit laatste kan ook geschieden door een groene aannemer. De Stichtingen denken strategisch over toekomstige ontwikkelingen en verzorgen daarom cursussen, maken voorlichtingsbrochures, begeleiden een LBP, geven projecten door. De autonomie van de plaatselijke groepen wordt zeer gerespecteerd; omgekeerd kunnen deze wel actief zijn op het gebied van beïnvloeding van het gemeentelijke landschapsbeleid. Zij spelen een initiërende rol, bijvoorbeeld voor een plan voor natuurvriendelijke profielen langs oevers dat dan als voorbeeldproject wordt uitgevoerd door de gemeente. Sommige groepen blijken een duidelijke aanjaagfunctie binnen hun gemeente te vervullen. Zij ondersteunen een actieve ambtenaar of wethouder (ook publicitair) en zorgen zo voor draagvlak onder de bevolking of ze proberen onwillige of overbezette ambtenaren en politici te overtuigen van hun ideeën.

Binnen de werkgroepen bestaat discussie over verantwoordelijkheden en prioriteiten in taken voor de eigen organisatie. Een deel van de leden is van mening dat de voorlichting en goodwill meer inspanning vereisen. De competentie over wie verantwoordelijk is voor beheer en onderhoud van landschapselementen levert ook discussie op. Bijvoorbeeld tussen de gemeente en de werkgroepen.

'Daar moeten wij voor waken. Wij werden al een keer benaderd over werken in een heemtuin. Prima, wij willen natuurlijk wel mee denken over een plannetje, maar wij voeren er niets uit. Wij zijn natuurlijk niet helemaal op ons achterhoofd gevallen. De gemeente had op een gegeven moment de gedachte dat de werkgroep mooi de meidoornhagen kon scheren. Nou die vlieger gaat niet op. Ik heb gevraagd wat de vrijwilligers willen. Die willen vooral knotten en op de boerenerven bezig zijn en niet daar buiten. Haagherstel is dan wat anders; dat kunnen de vrijwilligers van Landschapsbeheer dan wel zelf uitvoeren. Als het gaat om concrete inzet van onze

vrijwilligers dan heeft de gemeente dus soms een ander beeld dan wij. Het is uitgesloten dat wij bijvoorbeeld plantsoenen gaan onderhouden. Ik denk dat wij daar toch te hautain voor zijn' (Leidschendam)

5.4 Hulpbronnen

Het vrijwilligerswerk beschouwt zich als een non profit-organisatie die in beginsel geen taken van de gemeente overneemt en ook niet wil concurreren met het particulier initiatief uit het bedrijfsleven. In het beheer van het buitengebied wordt een eigen werkveld geclaimd, een niche die continuïteit heeft door de inzet van eigen hulpbronnen. Daartoe behoren ook financiën. De meeste groepen maken weinig kosten. In het algemeen zijn de faciliteiten geen probleem. Bijvoorbeeld gereedschappen zijn eigendom van de werkgroepen, zeker bij de groepen die al geruime tijd bestaan. Ze worden ook wel geleend, zonder bijkomende voorwaarden, van andere organisaties als de provinciale Stichtingen, terreinbeherende organisaties of groene aannemers. De verzekering is geregeld via de provinciale Stichtingen, die ook de subsidies aanvragen voor projecten. Soms wordt geld ontvangen voor onkosten bij het onderhoud van gemeentelijke beplantingen. Slechts één werkgroep vraagt consequent een onkostenvergoeding voor de werkzaamheden bij een grondeigenaar. Verenigingscontributies en zo nu en dan de verkoop van snoeihout vormen de financiële basis van de organisatie.

Er zijn ook organisatorische vaardigheden nodig. Voor het interne en het externe functioneren. Intern zijn de leden van de werkgroepen van groot belang, die de voorbereiding en coördinatie van de activiteiten voor hun rekening nemen. Deze personen zijn vaak ook de aanspreekpunten voor bijvoorbeeld de gemeente en de provinciale Stichting. De contacten hebben altijd een functionele basis. En het valt op dat als er afstemming van de werkzaamheden tussen de groepen plaatsvindt, deze vaak niet geschiedt door de groepen zelf, maar via de landschapscoördinator van de gemeente of de Stichting. In het bijzonder in Doetinchem is de gemeentelijke coördinator een spin in het web. De bestuursleden van werkgroepen hebben ervaring met beleid en beheer in huis, bijvoorbeeld vanuit hun werk. Er wordt een tekort aan mensen voor beleidsmatige en organisatorische werkzaamheden gesignaleerd. Terwijl er een groeiende vraag is aan overleg, bestaat het aanbod aan deskundigheid uit een kleine kern. In de groepen zitten meer vrijwilligers die geschikt zijn voor dit werk, maar die hebben weinig zin om hun ervaring veelvuldig in te zetten. Dit maakt de werkgroepen wel kwetsbaar. Bovendien blijven mogelijkheden om het gemeentelijk natuur- en landschapsbeleid in positieve richting te beïnvloeden onbenut.

Werkgroepen hebben soms beleidsdeskundigheid in huis, soms niet. Beleidszaken en organisatie worden belangrijker, maar veel deelnemers zijn meer in het praktische en ontspannende werk geïnteresseerd. Participatie in commissies e.d. vereist een andere motivatie en meer specifieke deskundigheid. In de praktijk komen beleidszaken echter neer op de schouders van enkele leden en dat maakt de inbreng in het gemeentelijk beleid, die overigens door de andere partijen (de gemeente) zeer wordt gewaardeerd, in beginsel kwetsbaar. De Stichting heeft geïnstitutionaliseerd overleg met de gemeente en heeft zitting in bijvoorbeeld een gemeentelijke natuur- en landschapscommissie. Op dit niveau waarop ook de terreinbeherende organisaties actief zijn, wordt een duidelijke visie op het beheer van het buitengebied uitgedragen. Dergelijke integrale visies op het

buitengebied zijn bij de 'basis', d.w.z. de werkgroepen, vaak niet aanwezig maar leden van die werkgroepen kunnen wel een inbreng in overleggroepen hebben die meer praktisch-voorbereidend bezig zijn. Op kritisch-stimulerende wijze wordt het beleid gevolgd. Dit wordt door de andere partijen op prijs gesteld omdat hij gestoeld is op specifieke deskundigheid van het gebied, bijvoorbeeld ecologische kennis. Ook hier is sprake van een wisselwerking, die afhankelijk is van de plaatselijke omstandigheden. Soms is in het institutionele overleg en bij het benaderen van de wethouder de werkgroep zeer actief omdat het beleid op gemeentelijk niveau achterblijft en het overleg tussen de overige organisaties meer op regionaal niveau is geïnstitutionaliseerd (Boxtel), soms vervult de coördinator van de provinciale Stichting deze rol. Soms ook ontbreken beide genoemde organisaties in het beleidscircuit, omdat de uitvoering van het beleid voor de natuurgebieden geheel is gedelegeerd aan een beherende instelling en er nauwelijks een agrarisch buitengebied met kleine particuliere grondeigenaren aanwezig is (Hilversum).

Tenslotte de publiciteit als hulpbron. Reeds eerder is opgemerkt dat deze uitermate belangrijk is. Alle organisaties maken ruim gebruik van de plaatselijke media en verzorgen zelf folders, periodieken, persberichten e.d. Ze plukken ook de vruchten van publiciteit door anderen, bijvoorbeeld door het winnen van een door de gemeente ingestelde Milieuprijs voor een plan voor natuurvriendelijke oevers.

6 Interactie met andere domeinen

Op macro-niveau zijn vier domeinen onderscheiden die belangrijk kunnen zijn omdat ze zowel kansen bieden voor het vrijwilligerswerk als een bedreiging daarvoor kunnen vormen. Dit laatste als ze in hun bijdrage aan de zorg voor natuur en landschap concurreren met de activiteiten die vrijwilligers ontplooiën.

6.1 De gemeente

Binnen het domein van de staat gaat de aandacht uit naar de gemeente omdat deze bestuurlijke eenheid verreweg de belangrijkste functie blijkt te vervullen in het vrijwilligerswerk. Alleen in de Brabantse case is voor de organisatie en de voorwaarden daarvoor het regionale niveau (het streekgewest) belangrijker dan de gemeente. De gemeente is voor de uitvoering van vrijwilligerswerk van belang vanwege de coördinerende functie – in de persoon van een landschapscoördinator – voor alle beheermaatregelen die in het buitengebied worden uitgezet. Het is de coördinator die bijvoorbeeld projecten kan aandragen met terugkerend onderhoud door vrijwilligers. Of die een grondeigenaar verwijst naar een werkgroep voor advies over het aanleggen van een poel of voor voorlichting over erfbeplanting. Is er geen coördinator, dan is er een ambtenaar die deze (deel)taak op zich neemt of wordt iemand van buiten op projectbasis voor dit werk aangetrokken. Dat verloopt echter niet altijd even soepel, mede door overbelasting van de ambtenaar of gebrekkige inbedding in de organisatie van een ingehuurde kracht.

De rol van de gemeente is afgestemd op de kenmerken van het buitengebied. Soms heeft de gemeente veel grondeigendom (gehad) en is het beheer ‘verzelfstandigd’ in een aparte stichting voor het terreinbeheer (Hilversum). Aan deze stichting wordt dan tevens het betrekken van burgers bij het beheer gedelegeerd. Men organiseert eenmaal per jaar een contactmiddag of -ochtend voor alle vrijwilligersgroepen en men geeft inspraak in details van het beheerplan. Zelf blijft de gemeente deze taak actief vervullen voor het groenbeheer in en nabij de bebouwde kom. Heeft de gemeente zelf weinig grond dan zal de verantwoordelijkheid voor het beheer anders moeten worden georganiseerd. Vaak wordt gezorgd voor het instellen van een commissie die fungeert als een netwerk voor alle belanghebbende partijen. Afhankelijk van hoe belangrijk het beheer is op de politieke en bestuurlijke agenda is de voorzitter van de commissie een ambtenaar of een bestuurder van de gemeente. De invloed van de gemeente wisselt en de gemeentelijke landschapscoördinator staat voor de opgave om het juiste werk aan de juiste mensen toe te delen. Hij stuurt het uitvoerende beheer aan op grond van diverse criteria. Er wordt rekening gehouden met de verschillende belangen en bij afwegingen spelen bijvoorbeeld de financiën, draagvlak voor beleid (het uitdragen van het landschapsbeleid van de gemeente naar de bevolking), het onderhoudswerk als informatiebron voor handhaving van beleid (illegaal kappen), goodwill naar een speciale bevolkingsgroep (geld aan boeren voor weidevogelbeheer) en het vereiste vakmanschap in het beheer een rol. Groene aannemers zijn voor onderhoud duurder dan vrijwilligers maar leveren gespecialiseerd werk. Vrijwilligers worden op allerlei manieren serieus genomen en hebben vaak een streepje voor op grond van bovenvermelde criteria.

'Dat is ook de constructie waar wij van tevoren al aan gedacht hadden: de vrijwilligers inzetten voor het onderhoudgebeuren en voor grote klussen en voor klussen die de vrijwilligers niet willen doen moet je de landschapsonderhoudsploeg inzetten. En als het echt niet anders kan dan zet je een groene aannemer in. Maar dat moet je niet al te veel doen, want dat kost je een vermogen' (Leidschendam)

Andere coördinatoren hechten sterk aan continuïteit en goed werk in onderhoud en beheer en beschouwen vrijwilligers meer als een vangnet voor niet-gesubsidieerde werkzaamheden, ook op gemeentegrond.

'Ik schakel de vrijwilligers pas in als ik echt niet anders kan. Ik vind dat vrijwilligers niet met het bedrijfsleven moeten concurreren. Ik vind dat de overheid moet betalen waar betaald voor moet worden' (Doetinchem)

Daarnaast is werkgelegenheid een doelstelling van de gemeente. De inzet van werklozen in het beheer als aanloop naar een werkplek wordt gesteund, bijvoorbeeld voor de inventarisatie van poelen. Maar nieuwe groepen zijn, mede omdat de werkgroepen zelf huiverig staan tegenover werklozen en banenpolers, in de praktijk vaak een zwevende categorie. Meer dan plaatselijke werkgroepen ontfermen een provinciale Stichting, een gemeente of een groene aannemer zich over werklozen en banenpolers.

Verder moedigt de gemeente op allerlei manieren de betrokkenheid van burgers aan en lokt men initiatieven uit door bijvoorbeeld het instellen van een Milieuprijs of door een werkgroep uit te nodigen voor een commissie of klankbordgroep voor het begeleiden van projecten. In de onderzochte gevallen neemt de gemeente niet de taak op zich om individuele burgers te mobiliseren voor onderhoud en beheer, maar biedt men wel bewust meer kansen aan de andere doelgroep bij het particulier beheer, namelijk de boeren voor het aanleggen van bosjes of hagen.

6.2 Bedrijfsleven

Aan onderhoud en beheer van het buitengebied wordt tot op heden door het bedrijfsleven een bescheiden bijdrage geleverd. Meestal betreft het een groene aannemer die in een relatief uitgestrekte regio werkzaam is. Zijn klanten zijn particuliere grondeigenaren en in mindere mate de (semi)overheden. Er is samenwerking op praktisch niveau en weinig concurrentie tussen groene aannemers en vrijwilligersgroepen. Men leent bijvoorbeeld gereedschap of een groep roept de assistentie in van een aannemer bij een moeilijke klus.

Boeren ontpoppen zich tegenwoordig soms als concurrenten van groene aannemers.

'Het is zelfs al zover dat ze nu voor ons bepaalde klussen gaan uitvoeren. Er moeten daar bosjes komen als stepping-stones. Er is een boer binnen die groep die nu zelfs voor ons gaat werken en voor een lager tarief dan de aannemers die bosjes gaat aanleggen. Hij kan dat doen op momenten dat hij het zelf minder druk heeft op z'n bedrijf. Toen de boeren in de klankbordgroep de prijzen hoorden, zeiden ze: kunnen we dat zelf niet doen?' (Leidschendam)

Zo'n 60 boeren in en rond Leidschendam hebben zich nu voor deze werkzaamheden verenigd in een rechtspersoon, de Vereniging voor agrarisch natuurbeheer. In andere gevallen bestaat er bij boeren nog veel reserve tegen het natuur- en landschapsbeleid omdat die claims legt op cultuurgrond. Zij pleiten voor verkleining van ecologische verbindingszone's, met het argument dat de grondgebonden landbouw nu al een belangrijke bijdrage levert aan de kwaliteit van het buitengebied.

'Bovendien lopen edelherten makkelijker over het grasland dan door de bossen. Landbouw is ook een vorm van natuur. Wij zeggen niet dat er tuinbouw moet komen. Het moet weiland of bouwgrond blijven waar een konijn of hert over kan lopen. Dan heeft de landbouw toch een functie, ook voor die dieren. Bovendien moet er toch landschappelijke verscheidenheid blijven?! Negentig procent van de mensen vindt het leuk om op een gegeven moment als afwisseling met de zogenaamde echte natuur een gewas of een koe te zien staan' (Boxtel)

6.3 De gemeenschap

Het domein van de gemeenschap omvat activiteiten die – vergelijkbaar met het vrijwillig landschapsbeheer – op basis van burgerzin en vrijwillige participatie in groepsverband binnen een samenleving plaatsvinden. In algemene zin gaat het om het verenigingsleven, een verzamelcategorie die van alles kan omvatten. In de praktijk zijn er in relatie met het beheer contacten tussen vrijwilligers en basisscholen, de Rotary, scouting, jagers, studentenvereniging, personeelsvereniging van een bedrijf, sportverenigingen etc. De meeste contacten zijn van incidentele aard, meestal een eenmalige actie of een periodieke actie die weinig frequent is (bijvoorbeeld opruimen van rommel). De verschillende gemeenschapsinitiatieven bestaan duidelijk naast elkaar en hebben eigen specifieke doelstellingen. Er is dan ook weinig sprake van concurrentie, eerder van aanvulling maar ook van weinig samenhang en samenwerking. De 'echte' vrijwilligers hebben daar geen moeite mee. Nieuwe werkgroepen voor landschapsbeheer komen niet voort uit andere delen van het georganiseerde middenveld, maar ontstaan spontaan uit acties van burgers (die actief in andere organisaties kunnen zijn geweest), door verzoeken van de gemeente en ook vanuit terreinbeherende organisaties (Gelders Landschap, Goois Natuurreservaat).

De terreinbeherende organisaties functioneren als een apart domein in het beheer. Ze zijn te zien als non profit-organisaties met een professioneel management, soms een vereniging (met leden), soms een stichting (met donateurs). Hun invloed hangt af van het belang dat zij hebben in een gebied, in termen van de terreinen in eigendom of beheer in dat gebied. De organisaties werken met een eigen visie op het beheer van landgoederen en natuurterreinen en beschikken over eigen hulpbronnen die zij op professionele wijze inzetten. Behalve het aanboren van subsidies van de overheid en het verwerven van fondsen via sponsors roepen zij voor onderhoud en beheer meer en meer de hulp van burgers in, die lid of donateur zijn. Dit is vooral om redenen van draagvlakvergroting, om de binding van de achterban met de organisatie te versterken en om meer draagvlak voor de doelstellingen van de organisatie te verkrijgen in de samenleving. Deze nieuwe groepen vrijwilligers bakenen op deze wijze 'automatisch' hun eigen domein af ten opzichte van de reeds bestaande werkgroepen die zich met het 'klassieke' onderhoud van het agrarische landschap bezighouden. Voor het vrijwilligerswerk als geheel is echter

belangrijker in hoeverre er toegang bestaat tot de privé-domeinen van anderen. Ten aanzien van natuur en landschap dat in eigendom is van institutionele organisaties als de gemeente, terreinbeherende organisaties en het waterschap kan worden gesteld dat de samenwerking toeneemt en dat de betrokkenheid van vrijwilligers met het daar gevoerde beheer groeit.

Daarnaast komen contacten voor met Milieudefensie en Vogelbescherming Nederland. Dit leidt niet tot hechte samenwerkingsverbanden in een streek. Deze contacten hebben meestal betrekking op beleidsbeïnvloeding.

6.4 Privé-domeinen

Onderscheid is te maken tussen het gezinsleven als privé-domein van de individuele vrijwilligers en de privé-domeinen van anderen. De grote betekenis van de werk- en gezinsomstandigheden voor de participatie van vrijwilligers is al eerder besproken. Onderhoud en beheer van het buitengebied blijkt voor de vrijwilligers een uitdaging om een bijdrage te leveren aan het instandhouden van de kwaliteit van de publieke ruimte, maar is een recreatieactiviteit die in het verlengde ligt van hun privé-leven en door hen dan ook afgewogen wordt tegen verplichtingen en sociaal gewenste activiteiten binnen dat domein (zie 4.3).

Van oudsher staat het land van kleine particuliere grondeigenaren en in het bijzonder van de boeren centraal in het vrijwilligerswerk. Ook hier is een groei in de samenwerking te constateren, vooral in het weidevogelbeheer. Van belang is dat de overheid deze activiteit de laatste jaren bewust is gaan ondersteunen met het financieren van plaatsen voor coördinatoren bij de provinciale stichtingen. Maar ook bij de boeren zelf is sprake van een positieve ontwikkeling. De houding tegenover het agrarisch natuurbeheer is positiever geworden. Het is geen probleem om voldoende boeren bereid te vinden om mee te werken. De grote interesse in het weidevogelbeheer leidt zelfs tot een tekort aan vrijwilligers. Vrijwilligers benaderen zelf boeren maar de boeren roepen zelf ook meer en meer de hulp in van burgers omdat zij minder tijd in de bedrijfsvoering hebben. De belangstelling van de boeren verschilt naar het economisch perspectief van het bedrijf en de praktische consequenties, terwijl ook de sociale controle een rol speelt.

'De reactie van particulieren op onze initiatieven verschilt. Jonge boeren die nog willen uitbreiden zitten niet op ons te wachten. Maar er zitten hier nogal wat oudere boeren, die wel wat subsidie mee willen pakken. Die zitten ook vaak in gebieden die als hoge natuurwaarde zijn gemerkt. En zo is er een heel mooi bosje hier, waar we actief zijn geweest. We hebben daar vooral Amerikaanse eik uitgehaald, want dat woekerde nogal. Maar dan zijn er mensen die zeggen: wij vinden dat juist zo mooi, die rode bladeren. Dan zeggen die eigenaren: okee, laat die natuurwerkgroep dan maar weg gaan. Vooral ook omdat ze niet weten waarom je dat doet. Dat proberen we wel uit te leggen. Maar ze zijn toch wel gevoelig voor de opmerkingen van anderen. Dat is echt heel spijtig. Daarom hebben we daar uiteindelijk toch wat minder gedaan dan we eigenlijk hadden gewild' (Boxtel)

7 Betekenis van het Landschapsbeleidsplan

7.1 Inleiding

Het instrument Landschapsplan wordt door de overheid ingezet voor realisering van het landschapsbeleid. Dit beleid heeft in beginsel betrekking op alle delen van het Nederlandse landschap, van natuurontwikkelingsgebieden tot productieruimte voor de landbouw. Doelstellingen van het landschapsbeleid zijn:

- het behouden en versterken van de identiteit van het Nederlandse landschap;
- het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor de zorg voor het landschap (Nota Landschap: 93)

Het LBP is een instrument voor het beleid op gemeentelijk of op regionaal niveau. Het LBP kan veel functies vervullen: naast instrument voor herstel en vernieuwing van natuur- en landschapskwaliteiten kan het een kader zijn voor standpuntbepalingen inzake toekomstige ingrepen, een toetsingskader voor vergunningen en subsidies, de bewaking van de kwaliteit van het landschap, bouwsteen voor de actualisering van bestemmingsplannen, voorlichting stroomlijnen en bevorderen; convenanten bewerkstelligen voor een plan van aanpak; bevorderen van werkgelegenheid in het beheer.

De overheid ziet een LBP als een kader dat zo weinig mogelijk van bovenaf aanstuurt. Het is een regeling die een viertal elementen omvat:

1. een uitvoeringsplan maken op basis van inventarisatie van natuur- en landschapswaarden in het buitengebied;
2. een beleidskader bieden door het ontwikkelen van een landschapsvisie;
3. concreet uitvoeringsprogramma maken: lijst van projecten;
4. jaarlijkse werkplannen die de instemming van de gemeente hebben.

In dit onderzoek richten we ons op de kansen voor participatie en betrokkenheid die het LBP biedt. Daarvoor kunnen we kijken naar: inhoud, formalisering van afstemming tussen de verschillende maatschappelijke belangen bij een landschap, organisatie (capaciteit), sturing (mobiliserend vermogen).

7.2 Kansen

Het LBP komt in drie van de vier cases naar voren als een belangrijk instrument voor het vrijwilligerswerk. Alleen in Hilversum is de directe invloed gering, omdat het buitengebied weinig agrarische landschappen heeft en het uitvoerende beleid sterk is gedelegeerd naar de terreinbeherende organisaties die hun eigen plan van aanpak kennen. Op dat niveau zijn ook de werkgroepen betrokken bij het beheer.

Elders is de betekenis groot, bijvoorbeeld omdat er een bestuurlijk draagvlak voor het beheer mee bereikt wordt. Daarbij is van belang op welk bestuurlijk niveau het LBP functioneert. Als er een regionaal Landschapsbeleidsplan is opgesteld wordt het ook ingebed in andere beleidsinstrumenten op dat niveau zoals een groenconvenant en

categorieën van het rijksbeleid zoals de Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL's). Het LBP fungeert dan als masterplan met actiepunten en kan verschillende geldstromen alloceren. Het is een raamplan voor de deelnemende gemeenten, met het risico dat zij hun eigen verantwoordelijkheid daarop afwentelen. In de praktijk blijkt een regionaal landschapsplan op gemeentelijk niveau slechts een beperkte invloed te hebben.

Vooraf een gemeentelijk LBP vervult veel nuttige functies. Zo zorgt het voor meer bewustwording van het belang van het agrarische landschap als collectieve ruimte, het komt op de politieke agenda en biedt handvatten voor de organisatie en uitvoering van werkzaamheden voor onderhoud en beheer. Een klankbordgroep of natuur- en landschapscommissie zorgt voor institutionalisering van communicatie en samenwerking in een netwerk van actoren. Dit biedt mogelijkheden voor nieuwe samenwerkingsvormen, vergroot het begrip voor elkaars standpunten, vergroot de status van de vrijwilligersgroep en stroomlijnt het natuur- en landschapsbeheer in het buitengebied. Er kan een gemeentelijk fonds komen en het maakt een actief voorlichtingsbeleid mogelijk naar de eigenaren en beheerders en naar het publiek. De voordelen zijn dat er een gedeelde visie op het buitengebied ontwikkeld kan worden, complementair aan groenstructuurplannen voor de bebouwde kom en met de stadsranden als raakvlak. Dit is strategisch van groot belang indien natuur- en landschapswaarden (zoals openheid) bedreigd worden door verstedelijking en als er natuurwaarden ontwikkeld worden. Zonder dat er formele, minder aantrekkelijke sancties aan verbonden hoeven te worden voor de deelnemende partijen. In een LBP wordt een integrale visie ontwikkeld, maar de uitgangspunten zijn nog niet afgewogen tegen de belangen van andere sectoren. Daardoor kan het een basisdocument zijn, dat wel een aanzet kan zijn voor actieplannen van uitvoerende organisaties, maar het is niet per se richtinggevend. Het biedt kortom nog veel beleidsruimte voor alle betrokkenen, kan naar behoefte voor eigen taken worden ingezet, bijvoorbeeld als toetsingskader voor vergunningen in het kader van de ruimtelijke ordening of voor een beheerplan van gemeentelijke eigendommen. Het fungeert ook als vangnet voor onderwerpen die moeilijk liggen. Op dit niveau speelt bijvoorbeeld de werkgelegenheidsdoelstelling in het beheer; het LBP kan voorzien in een regeling voor 'nieuwe' doelgroepen die met behoud van uitkering of met een Melkertbaan ervaring kunnen opdoen.

Het vrijwilligerswerk ontleent aan het LBP (en ook aan het bestemmingsplan buitengebied) een visie op de uitvoering van projecten en heeft door het LBP een publieke invloed.

'Wie A zegt moet ook B zeggen. Daar heeft de gemeente met het LBP gewoon politieke ruimte voor zichzelf gecreëerd. Maar hiermee kunnen de vrijwilligers de gemeente ook weer om de oren slaan en naar de media stappen. Zo van: de gemeente stelt een LBP op en ze doen 2 tot 3 jaar wat en dan kappen ze er weer mee. Bij lange na niet voldoende natuurlijk' (Leidschendam)

Een LBP moet liefst 'voortvarend, maar niet te ambitieus' zijn. Daarmee wordt in het bijzonder bedoeld dat het meer verscheidenheid aan keuzes moet bieden, uiteenlopend van voorbereidend werk tot periodiek terugkerend onderhoud. Het is belangrijk dat vrijwilligerswerk in een LBP wordt gepositioneerd en erkend als een activiteit die een belangrijke bijdrage kan leveren aan de uitvoering van kleinschalige, arbeidsintensieve projecten.

De aanstelling van een landschapscoördinator zorgt er vervolgens voor dat op het operationele vlak meer kansen voor uiteenlopende groepen worden geschapen. Hij is onmisbaar voor directe, persoonlijke communicatie, dus als concreet aanspreekpunt. Hij zorgt voor flexibiliteit, d.w.z. voor de gewenste inpasbaarheid van het beleid in praktische situaties. Hij heeft veel uitvoerende kennis en beschikt over onmisbare informatie. Er worden nieuwe projecten door hem aangereikt, hij geeft adviezen en bemiddelt bij subsidieaanvragen voor werkzaamheden uit te voeren door vrijwilligers. Door hem wordt soms een aanmerkelijke uitbreiding van de financiële ruimte bereikt, tot een verviervoudiging van het gemeentelijk budget. Hij moet zichzelf wel eerst een entree verschaffen tot de netwerken van grondgebruikers.

'Het leek in eerste instantie moeilijk. Het is hier toch een bevolking die niet heel snel z'n nek uitsteekt voor nieuwe dingen. Ik heb in het begin een jaar lang heel erg m'n best gedaan om in contact te komen met de mensen in het buitengebied. Ik ging bijvoorbeeld zelf de kapmeldingen doen in het buitengebied. Dan leer je ze kennen en zit je met ze om de koffietafel. Dan leer je wat hun ideeën zijn. En kan je zelf vertellen wat je wil en kan. En dan kom je vanzelf mensen tegen die wel wat willen doen: een poel graven of een houtwal aanleggen etc. Ik ben toen keihard de boer opgegaan. Ik heb een object of 5-6 keihard gestimuleerd. Ik heb zelfs een beetje zitten drammen. Het jaar daarop komen de burens ook en het volgende jaar heb je 5 burens die wel iets willen. Je ziet de projecten ook heel gegroepeerd, het zijn allemaal burens. Je doet het eerste object naar tevredenheid. Degenen die het mooi vinden gaan praten over de schutting. En dan zegt zo'n tevreden iemand tegen de burens: je moet ook de landschapscoördinator eens bellen' (Doetinchem)

7.3 Belemmeringen

Het LBP betekent aan de andere kant dat de werkgroepen niet meer helemaal vrij zijn in het bepalen van de werkzaamheden. Voor zover zij ondersteuning willen zal deze steun moeten passen naar de letter of in de geest van het plan van aanpak uit het LBP. Dit beleidskader is echter in het algemeen vooral als stimulans opgezet, als voorwaardenscheppend.

'Zoiets als weidevogelbeheer kan je als gemeente echt niet. Het is maatschappelijk ook belangrijk dat er veel mensen actief zijn in het landschapsbeheer. Het natuurbehoud moet breed in de bevolking worden gedragen. Hoe meer vrijwilligers actief zijn, hoe beter. Je krijgt bijvoorbeeld meer contacten tussen natuurorganisaties en boeren' (Leidschendam)

Het LBP vertoont ook zwakke punten. Er is ook een case (Hilversum) waarin het LBP nauwelijks invloed heeft, omdat het niet is uitgewerkt in een tijdpad, er geen prioriteiten in zijn opgenomen, geen financieel plan bevat. Ook is er geen begeleidingscommissie, noch een expliciete relatie met het vrijwilligerswerk. In de andere case (Boxtel) is het LBP nauwelijks belemmerend omdat het weinig concreet is. De keerzijde is dat de gemeente hier kansen laat liggen en dat levert frustraties op.

'Wij zijn met twee mensen direct betrokken geweest bij het opstellen van het LBP. Toen hebben wij gezegd: niet te veel algemene verhalen, maar uitvoering. Maar dat is er niet van gekomen. Wij hebben zelf nog een aantal ideeën aangeleverd met de motivering erbij, zo van dat moet daar komen en dat daar, dat hebben wij toen vrij ver uitgewerkt voor Boxtel. Daar hebben wij toen ook nog de Grondmij over geïnformeerd. Die vonden het prima dat wij dat zo wilde doen. De afspraak was toen dat een ambtenaar in Boxtel de dingen nog eens goed zou verwerken, netjes opschrijven. Maar hij heeft dat nooit gedaan. Uiteindelijk was het te laat om die ideeën nog te verwerken in het LBP. Dat is frustrerend geweest, want wij hebben er best veel tijd ingestoken' (Boxtel)

7.4 Tussen autonomie en aansturing

Uit de case studies komt een beeld naar voren waarin het LBP zeker geen dirigistische invloed uitoefent op het perspectief van het vrijwilligerswerk. Qua praktische werking vertoont het een grote bandbreedte. In feite blijkt het LBP een zo contextgebonden betekenis te hebben dat generalisering van de effecten nauwelijks mogelijk is.

Een LBP kan een duidelijke invloed hebben op het gemeentelijk beleid, gepersonifieerd in een landschapscoördinator die op het uitvoerende niveau functioneert als de spin in het web en zo een stempel drukt op het uiteindelijke 'product'.

'Het kan iemand zijn met een hele grote voor- en achtertuin. Iemand die een uitgesproken persoonlijke mening heeft over wat er wel en niet aan soorten bomen en struiken in het landschap thuis hoort. Die persoonlijke voorkeuren kunnen zich vertalen in het landschap. Als je door de omgeving rijdt, dan zou je kunnen zien welke landschapscoördinator waar actief is. Het landschap kan ook saaier worden op die manier' (Doetinchem)

Hiermee wordt niet gesuggereerd dat een coördinator een autoritaire persoonlijkheid is. Hij heeft eigen ideeën over wie het beheer het beste kan uitvoeren, maar neemt daarbij altijd de wensen van de eigenaren als vertrekpunt.

'Ik ben flexibel. Er valt altijd over te praten. Het gaat erom wat de mensen zelf willen. Zodat je naderhand geen ontevredenheid hebt. Het is belangrijker dat mensen tevreden zijn, dan dat je de optimale versie voor de natuur hebt. Bovendien, als ikzelf alle plannen mag maken, wordt het heel saai hier, want dan wordt alles hetzelfde. En dat is juiste het leuke hier, dat al die kleinschalige boeren-bedrijven in het verleden zelf hun landschap hebben gemaakt' (Doetinchem)

Een belangrijke reden voor geringe effectiviteit kan liggen bij de vrijwilligers zelf. De eigen achterban kan weinig geïnteresseerd zijn in de vorming en uitvoering van het LBP. Steeds ook zijn actoren en netwerken op het institutionele niveau beslissend voor het functioneren van het vrijwilligerswerk.

'Ik ben teleurgesteld over die invloed. Van begin af aan liep het stroef, vooral het meekrijgen van onze 'eigen' achterban was een probleem. Zo was er een natuurclub, die vooral op de plantjes let. Met deze groep was het moeilijk praten.

Verder was er een vogelwerkgroep, bestaande uit IVN en niet-IVN leden die erop wees dat ik de vogelbiotopen in de gaten moest houden. Daarnaast verliepen ook de contacten met het waterschap moeizaam, maar nu begint het waterschap gelukkig ook meer te reageren. Ook de contacten met de boeren waren slecht. Na de instelling van de natuur- en landschapscommissie hebben wij een steeds beter contact gekregen met de vertegenwoordiger namens de boeren. Hij staat ook achter het Ammoniak Reductieplan (ARP) opgesteld voor de Achterhoek' (Doetinchem)

De werking van het LBP is de uitkomst van een machtsbalans tussen de verschillende participanten op het institutionele en het uitvoerende niveau. Er kan bij een LBP sprake zijn van afwezigheid van enige hiërarchische sturing en geringe inbreng van particulieren op de 'werkvloer' bij de totstandkoming van het plan. Een LBP kan dus vrijwel uitsluitend op institutioneel niveau een aantoonbare bijdrage leveren aan het (financiële) draagvlak binnen de samenleving voor onderhoud en beheer van het buitengebied, maar geen aantoonbare rol bij de uitvoering omdat deze is gedelegeerd aan een aparte organisaties voor het beheer en de projecten een autonoom initiatief van vrijwilligers blijven (Hilversum). Maar ook kan het voorkomen dat er een Klankbordgroep is ingesteld voor het opstellen van een LBP, die zo goed functioneerde als netwerk dat deze werd gecontinueerd en zeer belangrijk is gebleven voor het begeleiden van projecten. Een netwerk waarin veel communicatielijnen bij elkaar komen. Die misschien niet optimaal op elkaar zijn afgestemd maar toch een coördinatiemechanisme binnen de gemeente oplevert, met een duidelijke impact op het gemeentelijk beleid als resultante van de inspanningen van de betrokken partijen, waaronder de werkgroep.

'Dat merk je bijvoorbeeld aan hun natuurlijke oeverplan. De uitvoering daarvan is een rechtstreeks gevolg van de werkgroep. Vaak komen dingen samen, die gezamenlijk resultaat leveren. Soms is dat naar aanleiding van suggesties van de werkgroep. Bij belangrijke beslissingen is de invloed vaak niet zo groot, maar bij kleinere plannen is meer ruimte daarvoor. Bij veel dingen zit je op hetzelfde spoor' (Leidschendam)

Het vrijwilligerswerk heeft een langere traditie dan het gemeentelijk landschapsbeleid. Veel activiteiten speelden al voor het opstellen van een LBP. Het aanbod aan werk is in het verleden nooit een probleem geweest. Het 'ideale' plan zou volgens de vrijwilligers niet tot extra verplichtingen moeten leiden, maar tot meer wederzijds begrip en tot meer keuze van activiteiten en projecten. Het beheer zou dan tot een uitdaging kunnen uitgroeien voor velen, waarin iedereen zijn bijdrage levert vanuit eigen opvattingen over een juist en zinvol beheer. Er is werk genoeg voor iedereen die iets wil doen voor de gemeenschap en voor de publieke ruimte. De vrijwilligers wensen op hun eigen wijze een bijdrage te leveren aan de totale zorg van natuur en landschap die telkens weer een unieke combinatie van beheer door veel actoren vereist. Zoals een vertegenwoordiger van een provinciale stichting voor landschapsbeheer dit verwoordt:

'Ik geloof niet dat het vrijwilligerswerk in Doetinchem zo bijzonder is. Je praat meer over het totaal dat zo bijzonder is. Dan praat je over de activiteiten van de gemeente. De activiteiten van vrijwilligers en de dwarsverbandjes. Waarbij toch wel nadrukkelijk, dat wil ik wel gezegd hebben, de vrijwilligersgroep als afzonderlijke groep gezien wordt. En die willen eigenlijk ook niet zo gestuurd worden door de gemeente.'

Die willen zelf wel bepalen welke objecten ze onderhouden... Er zijn, ik ben wel wat voorzichtig hoor, wat aanwijzingen dat wanneer vrijwilligers weten dat ze aangestuurd worden door een ambtelijke club, ze het vooral ook zo zien dat er productie gemaakt wordt: aantallen. Kale cijfers. Dan zeggen vrijwilligers: ja zeg, dat moet maar door het bedrijfsleven gebeuren. Die kille cijfers staat op gespannen voet met de motieven van vrijwilligers: gezelligheid etc. Daar moet je dus voorzichtig mee omgaan, met zo'n ambtelijke aansturing van vrijwilligersgroepen. Dat kan heel averechts werken' (Doetinchem).

8 Conclusies

Er bestaan allerlei omschrijvingen van vrijwilligerswerk. Steeds gaat het om individuele vrijwilligers die georganiseerd zijn in een institutionele setting om gezamenlijk een doel te bereiken. Deze omschrijving geeft in feite aan dat er draagvlakfactoren zijn op drie niveaus. Op het niveau van de individuele vrijwilligers (micro-niveau), het niveau van de organisatie (meso-niveau) en het niveau van de maatschappelijke context (macro-niveau). Voor de conclusies volgen we deze verschillende niveaus. Het accent bij de conclusies ligt steeds bij de vraag welke draagvlakfactoren belangrijk zijn en hoe de betrokkenheid en participatie van burgers is te vergroten.

8.1 Vrijwilligers

Bij de vrijwilligers valt op hoe belangrijk zij het vinden om natuur en landschap deel te laten uitmaken van hun alledaagse leefmilieu. De aanwezigheid van voldoende natuur- en landschapswaarden is daarom belangrijk. Geen interessante natuur, dan geen voedingsbodem voor vrijwillig landschapsbeheer. Het aanbod van natuurwaarden en van landschapselementen bepaalt sterk de inzet. Veel toegankelijke 'achtertuin' bij de bebouwde omgeving betekent vaak veel groepen.

Het vrijwilligerswerk voor natuur en landschap is een mengeling van altruïsme met eigenbelang en utilitarisme. Of, om in de termen van sociale bewegingen te blijven: vrijwillig landschapsbeheer bevindt zich op het kruispunt tussen expressieve gerichtheid (lekker bezig zijn in het buitengebied) en doelgerichtheid (verbeteren van natuur en landschap). Vrijwillig landschapsbeheer wordt door veel deelnemers opgevat als een vorm van actieve recreatie (sport) in de buitenlucht en bestaat uit op ambachtelijke leest geschoeide activiteiten voor herstel en onderhoud van natuurwaarden en beplanting en in mindere mate ook voor een ecologisch beheer van het buitengebied. De inzet moet een tastbaar en in het landschap zichtbaar resultaat hebben. Het gaat immers ook om een bijdrage aan natuur- en landschap. Vrijwilligers worden gemotiveerd door in het landschap zichtbare, vaak negatieve, consequenties van maatschappelijke ontwikkelingen. Bijvoorbeeld schaalvergroting in de landbouw; oprukkende verstedelijking en besparing op onderhoud door de gemeente. Hun bijdrage is een reactie op de nadelige gevolgen daarvan in de eigen leefomgeving en richt zich niet op oorzaken in de samenleving. Dus niet op bijsturing van maatschappijveranderingen die de problemen veroorzaken.

Sommige vrijwilligersgroepen houden zich expliciet bezig met beleidsbeïnvloeding. Zij proberen verbeteringen en vernieuwingen in het beleid doorgevoerd te krijgen. De meeste vrijwilligersgroepen zijn echter nauwelijks vernieuwend bezig. Zij houden vast aan een beproefde werkwijze waaruit een eigen organisatievorm, cultuur en specifieke voorkeuren blijken. Veranderingen in de omgeving als mogelijkheid tot vernieuwing lijken door vrijwilligers onderschat. Het vrijwilligerswerk zelf heeft vernieuwing niet als doel en geniet geen prioriteit. Vrijwilligers zijn gehecht aan continuïteit in het werk en gaan verder pragmatisch aan de slag in projecten met een 'ideale' groepsgrootte. Het weidevogelbeheer is sinds begin jaren tachtig de belangrijkste vernieuwing in het VLB.

Daarnaast is sinds enkele jaren de beleidscontext voor het weidevogelbeheer vernieuwd met de introductie van agrarisch natuurbeheer. Deze vernieuwende context heeft een mobiliserend effect gehad op zowel boeren als vrijwilligers. De organisatievorm bij weidevogelbeheer is duidelijk anders dan bij andere activiteiten van vrijwilligers.

De participatie in het vrijwilligerswerk wordt bepaald door de voorkeuren en mogelijkheden van de vrijwilliger zelf (beschikbare vrije tijd; gezins- en werkomstandigheden etc.), niet door de beschikbaarheid van hulpbronnen. Kennis, opleiding en leeftijd zijn gemiddeld genomen hoog. De drempel tot participatie is laag, er worden bijvoorbeeld geen grote fysieke vaardigheden of kennis geëist voor het werk en deskundigheid is eventueel gemakkelijk te krijgen. Ook is er geen gebrek aan informatie. Hoe belangrijk informatievoorziening en educatie ook zijn voor het kweken van belangstelling, het vrijwilligerswerk blijft een zaak van afwegingen en keuzes die de burgers zelf maken.

Het mobiliseren van vrijwilligers betreft daarmee vooral het omzetten van een potentiële belangstelling in een bereidheid tot steun en actieve participatie. Potentiële deelnemers worden op diverse wijzen gerecruteerd. Gezin en kennissen zijn belangrijk, daarnaast bestaande verenigingen voor natuur en milieu (IVN), het plaatselijke gemeenschapsleven van buurt en wijk, doelgerichte voorlichting en informatie (plaatselijke media). Inbedding van het vrijwilligerswerk in een bredere vrijwilligersorganisatie lijkt met name een interne functie te hebben (loopbaan, mobilisatie van nieuwe leden) voor het vrijwilligerswerk en niet zo zeer een externe functie (tegenwicht voor andere partijen). Deel uitmaken van een bredere organisatie (zoals het IVN) is belangrijk voor de mobilisatie en voor het draagvlak. Het brede activiteitenpakket trekt meer mensen en men blijkt vaak intern in de organisatie een 'loopbaan' te volgen. Hierdoor kunnen nieuwe leden voor het landschapsbeheer ook vanuit de eigen organisatie gemobiliseerd worden. Netwerken en communicatie (IVN, wijk, gezin en kennissenkring, media) zorgen voor continuïteit, niet voor uitbreiding. De vrijwilligersgroepen zijn niet echt actief bezig hun ledenbestand te vergroten. Meer vrijwilligers eist meer coördinatiewerkzaamheden. Bovendien bestaat voor de werkzaamheden een 'ideale groepsgrootte' die in de meeste gevallen ook bereikt wordt. Andere organisaties op meso-niveau (gemeenten en provinciale stichtingen) rekenen het werven van vrijwilligers niet tot hun verantwoordelijkheid.

Enerzijds is er dus het positieve beeld dat vrijwilligers en hun organisatie goed kunnen zorgen voor continuïteit. Maar daar staat tegenover dat er structurele ontwikkelingen zijn die de voorwaarden waaronder het vrijwilligerswerk kan worden uitgevoerd deels negatief beïnvloeden. Vooral de ontwikkelingen in werk (toenemende werkdruk) en vrije tijd (meer huishoudelijke taken en zorg voor de opvoeding doordat meer vrouwelijke partners ook betaalde arbeid gaan verrichten; toenemende aanbod van 'concurrerende' attracties in de vrije tijd) zorgen dat de interesse in onderhoud en beheer kan afnemen. Nu al is de sociale samenstelling van de deelnemers eenzijdig en daardoor is de sociale basis vrij kwetsbaar.

8.2 De organisatie

Onderhoud en beheer vinden plaats in projecten van werkgroepen die naast elkaar en zonder veel onderlinge contacten voorkomen. Een groep bestaat uit trekkers, een kleine actieve kern en mensen die alleen maar op de werkdagen actief zijn. De werkgroepen bepalen zelf de groepsgrootte en bakenen hun werkzaamheden af tot een eigen domein waarin werk genoeg is en waarin de persoonlijke contacten met grondeigenaren onderhouden worden. Ze bewaken hun autonomie (door de coördinator) en zorgen veelal zelf voor naamsbekendheid en informatieoverdracht.

Het vrijwilligerswerk kenmerkt zich daarmee door een eilandenstructuur; per werkgroep is er bovendien meestal geen uitgebreide, georganiseerde achterban. De continuïteit van het vrijwillig beheer is daardoor sterk afhankelijk van actoren die als stakeholders optreden: de coördinator van een werkgroep, een landschapscoördinator van de gemeente, een medewerker van de provinciale Stichting. Zij zorgen ervoor dat de beschikbare hulpbronnen (cursussen, gereedschap, verzekering, informatie voor grondeigenaren, subsidies etc.) adequaat worden ingezet. Extern zorgen ze voor voorlichting en ondersteuning op het institutionele niveau.

Deze groepsactiviteiten van burgers dragen bij aan het feitelijke onderhoud van waardevolle terreinen en cultuurgrond in het buitengebied, en hebben ook een positieve uitstraling op lokaal niveau. De vrijwilligers blijken door hun werkzaamheden meer betrokken te raken bij het buitengebied. Door hun werkzaamheden, die ook als een uiting van betrokkenheid gezien kunnen worden, vormen vrijwilligers een steun in de rug voor mensen binnen de gemeente die het natuur- en landschapsbeleid vorm moeten geven (bestuurlijk en politiek draagvlak). Door hun contacten met andere organisaties in bijvoorbeeld een landschapscommissie raken vrijwilligersorganisaties verder geïnstitutionaliseerd. Het bewust vergroten van het draagvlak heeft overigens geen prioriteit bij de vrijwilligersgroepen. Het merendeel van de vrijwilligers is ook niet geïnteresseerd in het bestuurlijke of institutionele niveau als het gaat om vrijwilligerswerk.

De organisatie van het vrijwilligerswerk door stakeholders, de recrutering van leden door de werkgroepen zelf en de publiciteit zorgen in de praktijk voor de continuïteit. Maar van verbreding van de sociale basis onder burgers komt weinig terecht. Het principe van vrijwilligheid houdt in dat de werkgroepen zelf aangeven wanneer er behoefte is aan nieuwe leden en veelal voorzien zij zelf ook in die behoefte. De stakeholders treden hierin faciliterend op en kunnen daarnaast nieuwe groepen entameren. Gemeenten zijn mede actief in verband met de werkgelegenheidsdoelstelling, maar de categorie van werklozen, banenpolers en Melkert-banen blijft boven de werkvloer zweven omdat de bestaande werkgroepen weinig voelen voor een opvangfunctie. De betrokkenheid van individuele burgers bij het beheer van de openbare ruimte binnen en buiten de bebouwde wordt door de gemeente zeer belangrijk gevonden, maar vrijwilligers krijgen geen duidelijke voorkeurspositie.

Provinciale stichtingen zijn met name vernieuwend (mobiliserend, innoverend) bezig op het institutionele niveau (zorgen dat er goede LBP's komen, het aanstellen van een gedetacheerde landschapscoördinator, etc.). Op werkvloerniveau zijn provinciale stichtingen vooral bezig met het instandhouden van het eigen domein (het verstrekken

van informatie, cursussen, gereedschappen) en te weinig met het activeren van organisaties voor het mobiliseren van nieuwe vrijwilligers. Provinciale Stichtingen streven naar uitbreiding onder invloed van stimuleringsgelden van de overheid. Vooral het agrarische natuurbeheer (weidevogelbeheer) profiteert hiervan.

8.3 De maatschappelijke context

Het vrijwilligerswerk is een duidelijk te onderscheiden eigen domein binnen het beheer van natuur en landschap. Toch is het op uiteenlopende wijzen verbonden met andere domeinen, zoals de gemeente, de boeren, het dagelijkse woonmilieu in wijken en de terreinbeherende organisaties. Soms bestaan hiermee intensieve contacten, soms slechts zeer oppervlakkige en incidentele contacten. De meeste raakvlakken hebben de vrijwilligers met de grondeigenaren, en soms met de gemeente (voor beleidsbeïnvloeding). Sturing of beïnvloeding van het vrijwilligerswerk door andere partijen is daardoor meestal afwezig.

Het eigen domein kan vervagen of opener worden bij een actieve rol van een landschapscoördinator, die de vrijwilligers expliciet betreft bij de uitvoering van het landschapsbeleid van de gemeente. Daarnaast is meer aansturing mogelijk indien de gemeente zelf groepen stimuleert om actief te worden, zoals een bewonersgroep. Er bestaat hier overigens een spanningsveld. Enerzijds *kan* aansturing leiden tot verbreding (het bereiken van nieuwe groepen) en grotere effectiviteit (betere organisatie en betere aansluiting bij het gemeentelijk landschapsbeleid). Aan de andere kant is autonomie van een groep een voorwaarde voor een belangrijke functie van vrijwilligersgroepen: de beïnvloeding van het gemeentelijk en regionale natuur- en landschapsbeleid.

Ten aanzien van de overheid is sprake van verstatelijking in termen van een wisselwerking op lokaal niveau tussen het politieke systeem (dat effectieve beleidsbeïnvloeding nastreeft) en het middenveld (dat zorgt voor draagvlak en legitimiteit van beleid). Maar de vervlechting is niet sterk en geschiedt zonder verdringing van taken. De overheid is actiever geworden in netwerkmanagement, d.w.z. het bevorderen van overleg en de institutionalisering daarvan in het kader van het LBP. Verder schept de overheid meer ruimte voor particulier beheer door stimuleringsgelden beschikbaar te stellen waarvan agrarische ondernemers en groene aannemers kunnen profiteren. Dit heeft niet geleid tot minder projecten voor vrijwilligers. Eerder is sprake van een aanjaagfunctie, waarvan alle groepen lijken te profiteren. Zeker als er via een actief gemeentelijk beleid een coördinator beschikbaar is om deze bronnen effectief aan te boren.

In het middenveld bakenen terreinbeherende organisaties hun eigen domeinen af, bewaken hun autonomie maar isoleren zich niet van het vrijwilligerswerk. Ook hier treedt samenwerking op als de betrokkenen er voordeel in zien. Professionalisering van het middenveld, in casu provinciale Stichtingen en terreinbeherende organisaties, kan leiden tot instelling en begeleiding van eigen werkgroepen, maar verdringt niet de werkgroepen van vrijwilligers. Eerder is sprake van werkzaamheden die aanvullend zijn. Kortom, in het middenveld voor landschapsbeheer treedt momenteel vooral functionele differentiatie op. Van functieverlies door verdringing lijkt weinig sprake, maar er dreigt wel gevaar van versnippering.

De banden met het overige middenveld en in het bijzonder met het verenigingsleven zijn beperkt. Autonomie in eigen kring wordt daar eveneens belangrijk gevonden en sportieve recreatie en gezelligheid kunnen ook centraal staan, maar signalen dat dit tot concurrentie leidt zijn niet gevonden in het onderzoek. Burgers lijken zich wel minder langdurig en minder intensief te willen binden.

Belangrijke randvoorwaarden zijn te vinden bij het privé-domein van de vrijwilligers. Factoren als de werkomstandigheden, het gezin en huishouden geven de marges aan voor participatie. Hoewel er een opvallend grote verscheidenheid van groepen is waarbij men zich kan aansluiten, bepalen bovengenoemde factoren toch het segment uit de bevolking waaruit de vrijwilligers komen. Vrijwilligers zijn wat ouder en zijn vaker uit het arbeidsproces getreden of daar nog niet of gedeeltelijk in opgenomen.

8.4 Het Landschapsbeleidsplan

Dit is geïntroduceerd om een gemeentelijk beleid voor het landschapsbeheer te stimuleren. Het is een kaderregeling die alleen handvatten en vaste onderwerpen biedt en weinig voorschrijft. Het gevolg is dat grote verschillen in inhoud en effectiviteit optreden. Het LBP heeft een platformfunctie op institutioneel niveau en biedt mogelijkheden voor afspraken om de gebruikswaarde van het buitengebied op ecologische waarden af te stemmen. Ook kunnen er plannen van aanpak worden opgesteld. Een LBP kan van doorslaggevende betekenis zijn om het gat te dichten tussen planning en uitvoering van het beleid. Bijvoorbeeld het wijk- en buurtwerk kan veel belangrijker worden als het LBP zich uitspreekt over uitvoering van beheer. Maar alles staat of valt bij de kwaliteit van het LBP. Pas als een LBP voldoende concreet is en gedragen wordt door alle relevante actoren (het liefst via een landschapscommissie) is er sprake van een structureel positief effect. Een LBP moet niet alleen een visie bieden die de gemeente bij de planvorming gebruikt, maar moet ook een plan van aanpak kennen met daarin opgenomen actiepunten. Doorwerking naar de werkvloer, d.w.z. een werkelijke benutting van kansen, is alleen duidelijk aanwezig als er een landschapscoördinator actief is. Daarvoor moet het vrijwilligerswerk op de politieke agenda van de gemeente zijn gezet en dat is niet altijd voldoende het geval. Opvallend is dat het verbreden van de sociale basis niet expliciet in de doelstellingen van het LBP en in de taken van de coördinator is opgenomen.

Het LBP biedt een kans om een landschapscoördinator aan te stellen voor natuur- en landschapsbeheer. De behoefte aan een centraal contactpersoon op gemeentelijk niveau is groot. Door de toename van het aantal belangrijke actoren en hun activiteiten (natuurcoöperaties, waterschappen, natuurorganisaties) wordt vaak langs elkaar heen gewerkt. Overzicht ontbreekt. Een landschapscoördinator biedt goede mogelijkheden hiervoor. Een landschapscoördinator kan met name particuliere terreinbeheerders en groene aannemers mobiliseren en bij hen het draagvlak vergroten. Bovendien vindt hierdoor een spreiding van werkzame actoren plaats. Een landschapscoördinator fungeert soms als trekker binnen een gemeente. Hiermee kan ook beïnvloeding ontstaan van de werkzaamheden van een vrijwilligersgroep. Zij worden dan vooral ingeschakeld voor klussen die te veel tijd en/of te veel geld kosten voor de gemeente.

Meestal blijven de effecten van een LBP op het vrijwilligerswerk echter beperkt. De activiteiten van de vrijwilligers (met name weidevogelbeheer en bomen knotten) gaan grotendeels buiten de directe sturing van het LBP om. Wel zijn de activiteiten van de vrijwilligers goed in te passen in de visie van het LBP. Ook kan het schrijven van een LBP een stimulans zijn voor vrijwilligers om zich meer met beleidsmatige zaken te gaan bemoeien.

Bij het opstellen van het LBP kunnen vrijwilligers op het institutionele niveau betrokken worden: de vrijwilligersgroep maakt samen met andere organisaties deel uit van een platform, vaak aangeduid met landschapscommissie of klankbordgroep. Door instelling van een landschapscommissie tijdens het schrijven van het LBP (en daarna!) wordt het overleg tussen de verschillende actoren (waaronder vrijwilligers) geïnstitutionaliseerd. Dit is belangrijk voor vertrouwen en samenwerking. Ook na het gereed komen van het LBP blijven de platforms vaak voortbestaan. Zij fungeren dan als antenne en doorgeefluik voor het voorgenomen beheer en als evaluator voor het gerealiseerde beheer. De platforms kunnen zorgen voor institutionalisering van de relaties of contacten. Het kan zorgen voor meer stabiliteit en rust in de relaties en contacten. Maar dan moet het platform wel een zekere status krijgen. Dit betekent dat de partijen elkaar zo frequent als nodig is moeten ontmoeten; van een 'versteend' platform mag geen sprake zijn. Een gemeente kan een platform een dienst bewijzen door het een 'politieke status' te verlenen: door een afgevaardigde vanuit de gemeente, bijvoorbeeld de landschapscoördinator of zelfs de wethouder, daarin zitting te laten nemen of te laten voorzitten in het platform.

De invloed van vrijwilligers op het LBP en het natuur- en landschapbeleid is afhankelijk van de bereidheid van de gemeente om te luisteren naar de wensen en een beroep te doen op deskundigheid van de vrijwilligersgroepen. Het niet betrokken zijn bij het opstellen van het LBP wordt door de vrijwilligers meestal nauwelijks betreurd. Dit heeft te maken met het feit dat het LBP in de praktijk niet functioneert als bedreiging voor de activiteiten die de vrijwilligers al voor het LBP ondernamen maar ook weinig extra kansen biedt voor uitbreiding van vrijwilligersactiviteiten. Het ontbreekt de vrijwilligers vaak aan mankracht en wil (bomen knotten en weidevogelbeheer wordt als leuker ervaren dan de 'vernieuwende activiteiten' uit het LBP) om de activiteiten uit te breiden.

Een LBP op regioniveau vervult een andere functie. Het bevordert consensus en afspraken voor bevordering van het beheer door maatschappelijke organisaties. Het staat verder af van het lokale beheer en daarmee van de bevolking. Een regionaal LBP kan niet de autonomie van het gemeentelijk beleid doorbreken en kan hoogstens een inspanningsverplichting (convenant) aan de partners bereiken. Een gemeentelijk plan is beter want de gemeente beschikt over rechtstreekse contacten, reguleert door een bestemmingsplan buitengebied en door verlening van kap- en aanlegvergunningen, heeft inzicht in activiteiten in het buitengebied. Het LBP is op gemeentelijk niveau formeel tot onderdeel van beleid gemaakt maar is niet doorslaggevend in totale ruimtelijke beleid. Het kan papier blijven: er zal nog betrokkenheid moeten worden gerealiseerd. Het biedt mogelijkheden om de betrokkenheid en bekendheid van het vrijwilligerswerk te vergroten, maar het kan weinig uitstraling hebben als een bestuurder geen actieve rol in het netwerk heeft en als een gemotiveerde (landschaps)coördinator ontbreekt. Ontbreekt een trekker op institutioneel en op uitvoerend niveau, dan wordt deze leemte opgevuld door toevallige omstandigheden: een terreinbeherende organisatie, provinciale

Stichting, de vrijwilligersgroep. Voor zover aanwezig vervult het LBP dan slechts een toetsende rol, is meer voorwaardenstellend bij subsidies en nauwelijks kansenscheppend.

9 Aanbevelingen

Hieronder volgen puntsgewijs een aantal aanbevelingen, vergezeld van een toelichting.

9.1 Algemeen

Het vrijwillig landschapsbeheer is een zelforganiserende beweging, die voldoende flexibiliteit lijkt te hebben om zich aan te passen aan veranderende maatschappelijke omstandigheden. Maar er blijven allerlei kansen onbenut, zowel op het uitvoerende niveau als op het beleidsmatig niveau. Bovendien kan het vrijwilligerswerk worden gezien als een beweging die naar sociale samenstelling een smalle en daardoor kwetsbare basis in de samenleving heeft. Daarom:

1) Het is legitiem en gewenst om een stimulerend beleid te ontwikkelen.

Gezien het kenmerk van vrijblijvendheid en de heterogeniteit van draagvlakfactoren is het niet realistisch te denken dat vergroting van de sociale basis en vernieuwing van beheerpraktijken door één strategie is te bereiken. Vrijwilligers kunnen wel als doelgroep centraal worden gesteld, maar het probleem is dat zij zich weinig direct laten aansturen.

2) Er zullen meerdere, indirect aansturende instrumenten ingezet moeten worden, die elkaar zullen moeten aanvullen.

Het onderscheid tussen vergroting van bestuurlijk of institutioneel draagvlak en publiek of sociaal draagvlak is daarbij belangrijk. Een bestuurlijk draagvlak is onmisbaar om kansen te scheppen voor lokale initiatieven. Sociaal draagvlak is onmisbaar vanwege de inbedding van natuur en landschapswaarden onder de plaatselijke bevolking.

9.2 De vrijwilligers

Natuur- en landschapsbeheer lijkt een groeimarkt, als deze maar goed wordt geëxploiteerd. Lokale groepen mobiliseren vaak onder slechts één of twee doelgroepen (buurtbewoners, natuurliefhebbers, liefhebbers cultuurlandschap, ontspanningszoekers, uitdagingzoekers). Verbreding naar andere doelgroepen biedt duidelijke groeikansen. Soms kan deze verbreding binnen een bestaande groep plaats vinden, maar vaak niet.

3) Gezien de interne gerichtheid van veel bestaande groepen lijkt het strategisch beter om voor nieuwe kansen voor landschapsbeheer ook nieuwe groepen op te richten.

Het ontspanningselement van vrijwillig landschapsbeheer wordt belangrijker. Dit biedt kansen voor het benaderen van nieuwe doelgroepen, die eenmalig (of bijvoorbeeld een keer per jaar) actief willen zijn in natuur en landschap. Men kan hierbij denken aan Rotary-clubs, kerkelijke organisaties, buurthuizen, scholen, sportclubs en dergelijke. Er wordt dan gerecruteerd uit het domein van de gemeenschap, het verenigingsleven.

De meeste kansen lijken te liggen bij vrijwilligerswerk dat aansluit bij het wijkgebeuren: het is makkelijker om leden te krijgen en vast te houden vanwege betrokkenheid bij de eigen 'achtertuin', zoals het omringend groen door buurtbewoners wordt gezien. Ook worden wensen voor het beheer vanuit de bewoners zelf geventileerd.

4) Het meer mobiliseren van vrijwilligers binnen wijkstructuren kan het ledenaantal vergroten of nieuwe werkgroepen doen ontstaan.

Deze groepen hebben echter wel een veel actievere aansturing van bij voorkeur de gemeente nodig, omdat ecologische kennis vaak beperkt is. De kinderen uit de buurt, al dan niet benaderd via scholen vormen een kansrijke ingang voor het benaderen van de volwassen wijkbewoners.

9.3 De omgeving

Natuur- en landschapsbeheer professionaliseert door onder andere de invoering van LBP's, landschapscoördinatoren, agrarisch natuurbeheer. Vrijwilligersgroepen professionaliseren in de praktijk meestal niet mee.

5) Om ook in de toekomst een volwaardige rol te blijven spelen, verdient de professionalisering van het management binnen het vrijwilligerswerk meer aandacht.

De ondersteuning van vrijwilligersorganisaties zou vooral organisatorisch moeten zijn. De gemeente zou dit sterk kunnen stimuleren door geld ter beschikking te stellen voor een coördinator via een Melkertbaan. De autonomie van de groep is hierbij een belangrijk aandachtspunt. Professionele stimulering moet plaats vinden zonder dat dit onaanvaardbare disciplinerende van de achterban oplevert en een dreiging dat VLB onbetaalde beroepsarbeid wordt. Daarmee verdwijnt het eigene en de keuzevrijheid. Ook komt de beleidsbeïnvloeding door de werkgroepen hierdoor in het gedrang.

Vrijwillig landschapsbeheer kent financieel geen beperkingen, maar stimuleringsgelden kunnen helpen om het aanbod van mogelijkheden voor vrijwilligerswerk te vergroten en daarmee meer vraag naar vrijwilligers scheppen.

6) Projectgebonden subsidies werken stimulerend op het vrijwilligerswerk en op de samenwerking met andere groepen in het particulier beheer.

Vrijwilligersorganisaties kunnen daarmee grotere projecten aan, kunnen samenwerking met andere actoren zoeken (zoals groene aannemers) en zullen hierdoor in de praktijk professionaliseren. Verenigingen voor agrarisch natuurbeheer kunnen naast inkomsten voor boeren ook mogelijkheden scheppen voor vrijwilligers. Structurele samenwerking tussen boeren en vrijwilligers vergroot daarnaast het draagvlak bij beide partijen: de vrijwilligers krijgen meer waardering voor de landbouw en de boeren zijn mogelijk meer bereid om aan natuur- en landschapsbeheer te doen.

Op gemeentelijk niveau worden de kansen die er liggen via werkgelegenheidsplannen om vrijwilligers in te schakelen nog nauwelijks benut.

7) De afdeling sociale zaken bij gemeenten kan nadrukkelijker bij het vrijwilligerswerk worden betrokken in verband met de werkgelegenheidsdoelstelling (banenpoolers, Melkertbanen etc.).

Het betrekken van de afdeling sociale zaken bij het natuur- en landschapsbeheer lijkt met name een taak voor de landschapscoördinator.

Tenslotte kan op gemeentelijk niveau een ruimtelijk beleid gevoerd worden dat inspeelt op de motivatie van stedelijke burgers. Naast bezuigingen en veranderingen in de landbouw roept de verstedelijking veel (negatieve) reacties op. Die kunnen omgebogen worden in positieve collectieve actie.

8) Het vrijwilligerswerk wordt geholpen door een flankerend en complementair beleid voor het buitengebied bij verstedelijking

Bijvoorbeeld in een LBP kan een strategische visie op het buitengebied worden ontwikkeld, in termen van meer achtertuin voor een stedelijke bevolking. Deze visie moet worden vergezeld van een actieplan, bijvoorbeeld om een beheerbijdrage te geven aan vrijwilligers uit de aangrenzende wijken. Een sterkere verweving tussen stad en land kan hieruit volgen.

9.4 Het Landschapsbeleidsplan

Het LBP biedt kansen om vrijwillig landschapsbeheer te stimuleren en dit meer te integreren in het gemeentelijke beleid.

9) Het instellen van een permanente landschapscommissie, waarin de belangrijke groepen aan de vraag- en aanbodzijde zitting hebben, zorgt voor meer samenhang en stimulansen voor het beleid voor het vrijwillig beheer. Op deze manier kan ook de samenwerking met terreinbeherende organisaties versterkt worden.

Een LBP kan zorgen voor een intensievere wisselwerking tussen het politieke en bestuurlijke systeem en middenveld; dit bevordert draagvlak en legitimiteit van het gemeentelijk beleid. Maar een LBP kan ook de burger meer bij het beheer betrekken. De vermaatschappelijking van natuur en landschap zou expliciet als doelstelling in het LBP moeten worden opgenomen.

10) Betrekken en informeren van burgers hoort expliciet opgenomen te worden in een werkplan voor het LBP.

Literatuur

- Beckhoven, A. van. 1991. Non-participatie aan vrijwilligerswerk. Een verkennend onderzoek naar achtergronden en motieven van mensen die geen vrijwilligerswerk verrichten. Amsterdam
- Beintema-Hietbrink, R.J. 1997. Evaluatie gemeentelijk natuur- en landschapsbeheer. Eindrapportage. Utrecht: Landschapsbeheer Nederland
- Bijl, L. en J. Gelauff. 1996. Planmatige vrijheid, vrijwillig gepland? Onderzoek naar landschapsbeleidsplannen en vrijwillig landschapsbeheer in Nederland. Velp: Internationale Agrarische hogeschool Larenstein (afstudeerscriptie)
- Clary, E.G. en M. Snyder. 1991. A functional analysis of altruism and prosocial behavior: the case of volunteerism. In: M.S. Clark (red).: Prosocial behavior. Sage, London, blz. 119-148.
- Cohen Jehoram, S., H. Hufen en E. Koolhaas. 1996. Evaluatie Subsidieregeling Landschapsplan en de Regeling Landschapsverzorgingsbijdrage. Eindrapport. Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies BV
- CRM. 1980. Vrijwilligersbeleid. Eerste deelrapport van de Interdepartementale Commissie Vrijwilligersbeleid. Den Haag
- Dekker, P. 1995. Civil society als partij-ideologie? Socialisme en Democratie 2: 62-74.
- Dekker, P. red. 1994. Civil society. Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk I. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Duyvendak, J.W., H.A. van der Heijden, R. Koopman en L. Wijmans (red). 1992. Tussen verbeelding en macht. 25 jaar nieuwe sociale bewegingen in Nederland. Amsterdam
- Hassink, A., R. Siemens, J. van Sikkelerus, M. Vastenhout en R. de Waard. 1996. 'Het' landschapsbeleidsplan bestaat niet meer. Groen 4: 26-31
- Hassink, A., R. Siemens, J. van Sikkelerus, M. Vastenhout en R. de Waard. 1996. Landschapswerk in uitvoering. Groen 9: 32-35
- Heusinkveld, H. en C.M. Volker. 1997. Tussen status quo en vernieuwing. Draagvlak voor natuur, landschap en milieu bij agrariërs in noordoost-Twente. Wageningen: Staring Centrum (rapport 582)
- Intomart BV. 1997. Volwassenen Natuur en Milieu. Een doelgroepverkenning. Amsterdam: IVN
- Klandermans, P.G. 1983. Participatie in een sociale beweging. Amsterdam.

Kuindersma, W., G.J. Zweegman en J.P.P. Hinssen. 1997. Van beleidsprestaties naar oorzaken. Natuurbeleid is mensenwerk. Wageningen: IBN

Lange, O. de (eindredactie). 1997. Kennisinfrastructuur agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Studierapport Programma Beheer, project 8. Wageningen: IKC-Natuurbeheer

Landschapsbeheer Nederland. 1997. Jaarverslag 1996. Utrecht

Lindeman, E. 1996. Participatie in vrijwilligerswerk. Amsterdam

McAdam, D., J.D. McCarthy en M.N. Zald. eds. 1996. Comparative perspectives on social movement. Political opportunities, mobilizing structures and cultural framing. Cambridge: University Press

Meys, L.C.P.M. 1997. Management van vrijwilligersorganisaties. Rotterdam: Erasmus Universiteit

Noort, W. van. 1988. Bevlogen bewegingen. Een vergelijking van de anti-kernenergie-, kraak- en milieubeweging. Amsterdam

Renooy, P. 1996. De wonderbaarlijke continuïteit van het vrijwillig initiatief binnen de verzorgingsstaat. In: Bovens, M. en A. Hemerijck (red). 1996. Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen. Amsterdam Meppel: Boom

Schmitz, H. 1995. Coördinatie van landschapsbeheer in Limburg. Provinciale organisatie overbruggt de kloof tussen landschapsbeleid en landschapsbeeld. Groen 7/8: 19-23

Velders, C. 1996. Meer particulieren inschakelen bij natuur- en landschapsbeheer. Platform nr. 5: 3-5

Willems, L. 1993. Vrijwilligerswerk tussen altruïsme, eigenbelang en burgerzin. In: Sociale Interventie 1993/1: 9-16.

Zald, Mayer N. en John D. McCarthy. 1979. The dynamics of social movements. Resource mobilization, social control, and tactics. Cambridge.

Bijlage 1 Werkdocumenten projectgroep Prioritaire groepen in natuur- en landschapsbeheer

1. Buijs, A. E., M. Pleijte en K. Volker. Case 1: Doetinchem (7-11-1996)
2. Buijs, A. E., M. Pleijte en K. Volker. Case 2: Hilversum (28-1-1997)
3. Buijs, A. E., M. Pleijte en K. Volker. Case 3: Boxtel (6-5-1997)
4. Buijs, A. E., M. Pleijte en K. Volker. Case 4: Leidschendam (12-8-1997)