

Betrokkenheid bij landschap inspireert tot diversiteit aan bijdragen

Greet Overbeek

Landschap krijgt steeds meer belangstelling in het beleid. Het LEI onderzocht in opdracht van Landschapsmanifest in hoeverre burgers zich bij dat landschapsbeleid betrokken voelen. Wat doen burgers zelf aan het landschap en waarom eigenlijk? Tenslotte komt aan de orde hoe de onderzoeksresultaten Landschapsmanifest en de overheid kunnen helpen de bewustwording van burgers te vergroten.

Om de bewustwording bij het landschap te vergroten gaat Landschapsmanifest, een groep van 34 maatschappelijke organisaties op het gebied van landschap, samen met het ministerie van LNV een campagne organiseren. Om die campagne effectief te laten zijn, wil Landschapsmanifest eerst goed weten hoe het eigenlijk gesteld is met de huidige betrokkenheid. Onderzoekers van het LEI hebben daarvoor enquêtes onder 1.070 burgers in heel Nederland laten verrichten (zie verder: Overbeek & Vader, 2008). Daaruit blijkt dat burgers een aantrekkelijk landschap belangrijk vinden (83%), maar ze vinden ook dat het lelijker wordt (51%). Over de eigen lokale omgeving is men positiever (74%) en vindt men het landschap aantrekkelijk vanwege het natuurlijke karakter, kans op zintuiglijke indrukken, beleving van de seizoenen, afwisseling, maar ook vanwege de verzorgdheid. Burgers vinden de veranderingen in het landschap vaker vlug dan langzaam gaan, maar zijn tevreden over de inpassing van vernieuwingen in het landschap.

Veel burgers (61%) vinden dat gemeenten meer aan landschap moeten doen. Ze vinden dat ze onvoldoende worden betrokken bij de lokale plannen voor het landschap, dat boeren onvoldoende financiële vergoeding krijgen om aan landschapsbeheer te doen en dat er voor bewoners te weinig voorzieningen zijn om aan landschapsbeheer bij te dragen (tabel 1). Het meest tevreden zijn burgers over de aanleg van recreatieve voorzieningen en het onderhoud van cultuurhistorische monumenten.

Tabel 1 Oordeel over door gemeenten en provincie gerealiseerde maatregelen voor landschap

Maatregel	Onvoldoende	Voldoende	Niet belangrijk Weet ik niet
Burgers betrekken bij de plannen voor landschap	56%	28%	16%
Financiële vergoedingen voor boeren om aan landschapsbeheer te doen	45%	23%	32%
Voorzieningen voor bewoners om aan landschapsbeheer bij te dragen	40%	27%	33%
Zorgen voor een aantrekkelijk landschap	46%	47%	7%
Onderhoud van landschapselementen	42%	49%	9%
Paden, routes, bankjes, informatiepanelen	40%	52%	8%
Onderhoud cultuurhistorische monumenten	37%	49%	14%

Bron: Overbeek & Vader, 2008

Activiteiten voor landschap

Om de interesse en participatie van burgers op het gebied van landschap te peilen, onderscheiden we drie domeinen van activiteiten voor landschap. Dit zijn de Beschermer voor het beheer ervan, de Consument die producten en diensten koopt en de Kiezer betrokken bij het beleid voor het landschap. Bij het domein van de Beschermer spelen activiteiten als het lid zijn van een landschapsorganisatie, het beheer van het landschap (aanleg van streekeigen beplanting, onderhoud van landschapselementen en monumentale gebouwen) op het eigen erf of elders, het onderhoud van routes en bestuurlijke activiteiten voor landschap. Bij het domein van de Consument speelt het belang van landschap als woon- en recreatiemotief en de bereidheid om voor een landschappelijke omgeving te betalen als men hieraan gerelateerde producten en diensten gebruikt (toeslag op de huizenprijzen, streekproducten, recreatieve diensten etc.). Bij het domein van de Kiezer spelen de interesse en inbreng om landschap prioriteit in het beleid te geven en de bereidheid om meer belasting voor het onderhoud van het landschap te betalen.

Figuur 1 laat zien dat de meeste burgers als Beschermer actief zijn door hun vrijwillige financiële bijdrage (39%), als Consument landschap een belangrijk woonmotief vinden (62%) en als Kiezer nieuwe groene functies verkiezen boven rode functies (83%). Tegelijkertijd valt het op dat de betalingsbereidheid voor landschap nog niet hoog is. Slechts 15% vindt dat bewoners in een landschappelijk aantrekkelijke omgeving moeten meebetalen aan het onderhoud ervan en 25% is bereid om extra belasting te betalen voor landschap.

Beschermer	Consument	Kiezer
- 39% is lid of doneert aan organisaties voor landschap - 34% doet activiteiten voor landschap (eigen erf 27%; elders 9%) - 32% wil activiteiten doen voor landschap (eigen erf 20%; elders 17%)	- 62% noemt landschap een belangrijk woonmotief - 38% recreëert wekelijks in het landschap in en rond de gemeente - 15% vindt dat bewoners in een landschappelijk aantrekkelijke omgeving moeten meebetalen aan het onderhoud ervan	- 83% verkiest nieuwe groene functies boven rode functies - 25% is bereid om extra belasting te betalen voor landschap - 25% wil minimaal meedenken over de lokale plannen voor landschap

Figuur 1 Participatie in activiteiten voor landschap als Beschermer, Consument en Kiezer

Een burger kan in alle domeinen actief zijn. De vraag is of er groepen van burgers te onderscheiden zijn die bepaalde activiteiten veel of weinig doen. Clustering leidt tot drie segmenten van burgers die opvallen door hun gedragspraktijken als respectievelijk “Betalers” (34%), “Doeners” (23%) en als “Passieven” (43%). De namen van deze segmenten zeggen iets over een kenmerk waarin zij het meest van de andere twee afwijken, maar niet of zij vooral op dit kenmerk zijn gericht. Zo doen Passieven alle activiteiten minder dan Betalers en Doeners die vaak juist heel actief zijn. Betalers en Doeners volgen wel een eigen strategie (figuur 2). Doeners doen vaker al activiteiten als Beschermer voor landschap en blijken als Consument het meest in hun gemeente te recreëren, maar nauwelijks bereid om bewoners in een landschappelijk aantrekkelijke omgeving te laten meebetalen aan het onderhoud. Ook uit gesprekken met bewoners in het buitengebied bleek er weinig animo om voor een mooie woonomgeving extra te gaan betalen (Overbeek *et al*, 2008). Betalers vinden het meebetalen door bewoners wel een goed idee en zijn als Kiezer ook het meest bereid om extra belasting te betalen voor landschap. Verder willen ze vaker minimaal meedenken met de lokale plannen. Doeners scoren op de activiteiten als Kiezer ruim gemiddeld. Zij betalen liever als Kiezer gezamenlijk extra belasting aan landschap dan individueel als Consument door het gebruik van goederen en diensten.

Beschermer	Consument	Kiezer
<ul style="list-style-type: none"> - B52%, D54% is lid of doneert aan organisaties voor landschap - B41%, D49% doet activiteiten voor landschap (eigen erf B32%, D38%, elders B14%, D17%) - B45%, D44% wil activiteiten doen voor landschap 	<ul style="list-style-type: none"> - B76%, D78% noemt landschap een belangrijk woonmotief - B44%, D71% recreëert wekelijks in het landschap in en rond de gemeente - B38, D2% vindt dat bewoners in een landschappelijk aantrekkelijke omgeving moeten meebetalen aan het onderhoud ervan 	<ul style="list-style-type: none"> - B88%, D87% verkiest nieuwe groene functies boven rode functies - B41%, D27% is bereid om extra belasting te betalen voor landschap - B43%, D30% wil minimaal meedenken over de lokale plannen voor landschap

Figuur 2 Participatie van Betalers(B) en Doeners (D) in activiteiten voor landschap als Beschermer, Consument en Kiezer

Motivatie voor een bijdrage aan landschap

De vraag is nu wat de motivatie van burgers voor de verschillende gedragspraktijken is.

Waarom zijn Betalers eerder bereid om als Consument en Kiezer de portemonnee te trekken voor landschap en willen ze zich meer met de lokale plannen hiervoor bezig houden, terwijl Doeners liever fysieke activiteiten voor landschap verrichten en willen recreëren?

Aan de omstandigheden en persoonlijke kenmerken is dit verschil in gedrag maar beperkt te wijten. Zo blijken Doeners wat vaker nieuwkomers te zijn die korter dan 10 jaar in hun huidige gemeente wonen. Passieven wonen juist vaker hun hele leven al in de huidige gemeente. Betalers wonen vaker in een van de drie grote steden (37% ten opzichte van gemiddeld 33%) Doeners juist in de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners (54% ten opzichte van gemiddeld 47%). Doeners zijn ook vaker in het buitengebied te vinden (10% ten opzichte van gemiddeld 7%) en hebben zo meer kans op een landschappelijk aantrekkelijke omgeving. Doeners zijn gemiddeld ouder (50 jaar) dan Betalers (46 jaar) en de Passieven (43 jaar). Zowel Betalers (32%) als Doeners (34%) hebben vaker tenminste een Hbo-opleiding gevolgd dan de Passieven (23%). Zij verdienen ook vaker een bruto jaarinkomen van minimaal 28.000 euro (36%) dan de Passieven (27%).

Opvallender is het verschil in betrokkenheid van de Betalers en Doeners bij landschap (tabel 2). Zo maken Betalers zich meer zorgen over de toekomst van het landschap en oordelen ze negatiever over de gevolgen van ruimtelijke veranderingen hiervoor. Wel hechten ze aan het landschap in hun gemeente en vinden ze dit aantrekkelijk. Doeners maken zich ook zorgen over het landschap, maar oordelen positiever over beleid en bestuur. Verder zijn ze het meest gehecht aan het landschap in hun gemeente en vinden ze dit het aantrekkelijkst. De Passieven maken zich de minste zorgen, oordelen het positiefst over beleid en bestuur voor landschap, maar hechten minder aan het landschap.

Tabel 2 Betrokkenheid bij landschap en oordeel over het landschapsbeleid (1 = zeer negatief/weinig/oneens tot en met 5 = zeer positief/veel/eens)

Item	Betalers	Doeners	Passieven
We maken ons teveel zorgen over de toekomst van het landschap	1.9	2.1	2.5
Gevolgen van ruimtelijke veranderingen voor landschap in en rond mijn gemeente	2.8	2.9	2.9
Mate waarin lokale bestuurders het landschap beschermen	2.5	2.6	2.7
Gehecht aan het landschap in en rond de gemeente	4.2	4.3	3.5
Aantrekkelijk landschap in en rond de gemeente	4.0	4.1	3.6

De somberheid van de Betalers en de blijheid van de Doeners is ook terug te zien bij hun oordeel over de maatregelen voor het lokale landschapsbeleid (tabel 3). Kijken we naar de mate waarin maatregelen onvoldoende gebeuren, dan zijn Betalers veel negatiever in hun oordeel dan Doeners en Passieven. Opgemerkt kan nog worden dat veel Passieven zich moeilijk een oordeel konden vormen en bij veel taken “Weet ik niet” hebben ingevuld.

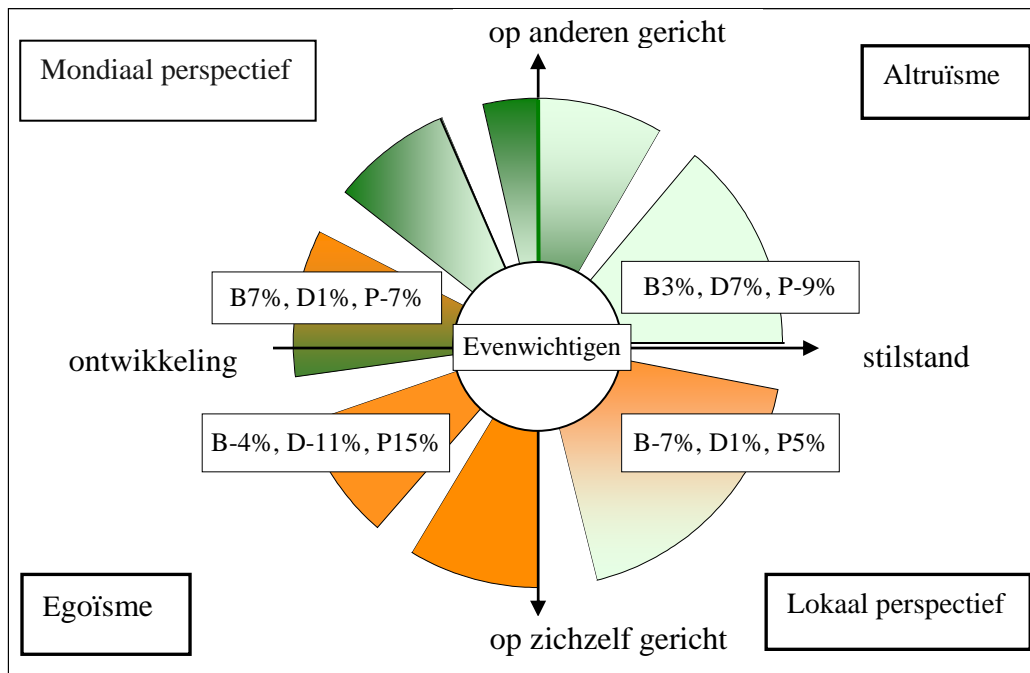
Tabel 3 Oordeel over de door een gemeente of provincie onvoldoende gerealiseerde maatregelen voor landschap

Maatregel	Betalers	Doeners	Passieven
Burgers betrekken bij de plannen voor landschap	68%	58%	47%
Financiële vergoedingen voor boeren om aan landschapsbeheer te doen	54%	50%	36%
Voorzieningen voor bewoners om aan landschapsbeheer bij te dragen	53%	36%	31%
Paden, routes, bankjes, informatiepanelen ed.	43%	39%	38%
Onderhoud cultuurhistorische monumenten	43%	40%	31%

Betrokkenheid bij beleid

De vraag is nu hoe het aanbod aan beleid en voorzieningen op deze verschillende betrokkenheid van burgers bij landschap in kan spelen. De betrokkenheid van burgers kan zoals hiervoor aangegeven vanuit specifieke motieven voor landschap ontstaan, of vanuit meer algemene maatschappelijke motieven voortkomen. Om de maatschappelijke motieven te duiden heeft TNS NIPO in het Waarden In Nederland (WIN) model vier kwadranten met dezelfde waarden en betrokkenheid van burgers gesegmenteerd (Hessing et al, 2004). Gaat het vooral om burgers met een maatschappelijke betrokkenheid vanuit een nationaal of mondiaal perspectief, burgers betrokken bij andere mensen (altruïsme) of burgers met een lokaal perspectief? Een vierde groep zonder sterke maatschappelijke betrokkenheid bestaat vooral uit burgers die vooral op zichzelf en hun individuele problemen zijn gericht (egoïsme). In het onderzoek zijn we nagegaan of de gedragspraktijken van burgers bij landschap samenhangen met hun maatschappelijke perspectieven zoals die in het WIN-model zijn geoperationaliseerd. Het gedrag blijkt samen te hangen met de maatschappelijke perspectieven van burgers (figuur 3). Zowel Betalers als Doeners behoren vaker tot de bovenste helft van de kwadranten die meer op anderen zijn gericht. Betalers maken naar verhouding het meest deel uit van het kwadrant links boven dat zich op een mondiaal perspectief richt. Doeners behoren naar verhouding het meest tot de altruïsme kwadrant rechts

boven. Passieven blijken vooral tot de onderste kwadranten te behoren, met name links onder dat op zichzelf is gericht.



Figuur 3 Boven- of ondergemiddeld aandeel van de Betalers (B), Doeners(D) en Passieven(P) in de vier kwadranten van maatschappelijke betrokkenheid

De achtergrond van de maatschappelijke perspectieven volgens de vier kwadranten biedt inzicht waarom de motivatie van burgers om aan landschap bij te dragen verschilt en hoe zij het beleid van de overheid percipiëren. Daardoor zal ook de communicatie over beleid en voorzieningen verschillen. Zo zijn burgers in het kwadrant links boven (mondiaal perspectief) kritisch over het overheidsbeleid. Zij hebben ook bij het landschapsbeleid de meeste kritiek (tabel 3). Zij zijn onafhankelijk, non-conformistisch, maar tonen een sterk sociaal en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Burgers in het kwadrant rechts boven (altruïsme) zien het overheidsbeleid vanuit een harmonieuzer perspectief. Zij tonen ook een sterk sociaal en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef, maar staan welwillender tegenover gezag en regels en willen meewerken aan het goede. Zij zijn minder negatief over het gevoerde landschapsbeleid en willen graag iets doen, zeker als het rekening houdt met de menselijke maat.

Burgers die tot het kwadrant rechts beneden horen, zijn gericht op de lokale omgeving. Zij staan argwanend tegenover de overheid, voelen zich soms miskend, maar leiden ook een conformistisch leven. Als zij bereid zijn om bij te dragen aan landschap is dat vooral lokaal. Burgers die tot het kwadrant links beneden horen, voelen zich weinig aangesproken door de overheid en hebben een onverschillige houding ten opzichte van gezag en regels. Zij tonen weinig sociaal en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en zijn weinig geneigd om aan landschap bij te dragen, tenzij het hun eigen comfort verhoogt.

Kansen voor Landschapsmanifest en de overheid

De vraag is hoe deze onderzoeksresultaten nu Landschapsmanifest en de overheid kunnen helpen om de bewustwording van burgers te vergroten. Ten eerste door in de communicatie naar burgers duidelijker aan te geven waarom een bijdrage nodig is en vooraf duidelijk te hebben welke communicatie nodig is om bepaalde groepen burgers te bereiken. Moet de communicatie aansluiten bij de kritische overwegingen van non-conformistische burgers om negatieve ontwikkelingen te vermijden of juist eerder bij de behoefte van welwillende burgers om iets moois van het landschap te maken? Hoewel communicatie naar de nationaal of mondiaal gerichte burgers gemakkelijker de landelijke media haalt, besteedt een deel van de organisaties binnen Landschapsmanifest ook aandacht aan groepen burgers die meer op het samendoen en het lokale perspectief zijn gericht.. De vraag is echter of deze verschillende communicatie strategieën ook als een gezamenlijke meerwaarde worden benut.

Ten tweede door burgers mogelijkheden te bieden om zowel financieel als fysiek aan landschap bij te dragen in plaats van op een van beiden te focussen. Tot nu toe lijkt de bereidheid van burgers tot een financiële bijdrage voor landschap nog niet groot. De meeste bijdragen gebeuren vrijwillig door middel van een lidmaatschap of een donatie voor een organisatie ten behoeve van landschap voor gezamenlijke doelen. Dit maakt het wenselijk na te denken over de instrumenten waarmee burgers het beheer en onderhoud van het landschap financieren. Blijft landschap een gezamenlijke zorg waaraan iedereen bijdraagt of moet dit individueel waarbij alleen de gebruiker van diensten of goederen betaalt? Een andere vraag is of er vooral vrijwillige financiële bijdragen worden beoogd dan wel verplichte bijdragen door het betalen van extra belasting etc. Wat de fysieke bijdragen betreft, kan ingehaakt worden op de wens van burgers hen meer voorzieningen te bieden om aan landschapsbeheer bij te dragen. Hierbij kan de vraag worden gesteld of het aanbod zelf tekort schiet of de communicatie waardoor burgers de voorzieningen niet weten te vinden. Doeners die het meest actief zijn, zijn hier namelijk minder negatief over dan Betalers (tabel 3).

Ten derde en laatste zal het te hoog gegrepen zijn om iedereen bij landschap te betrekken. Het feit dat veel burgers weinig weten van landschap en het beleid is echter wel een uitdaging om hen hierover veel beter te informeren.

Literatuur

Hessing, E., A. Reuling & S. Mulder, 2004. Het WIN-modelTM Een segmentatie van de Nederlandse bevolking. Amsterdam. TNS NIPO.

Overbeek, M.M.M. & J. Vader, 2008. Genieten van landschap en ervoor zorgen, Den Haag. LEI. Rapport 7.08.01.

Overbeek, M.M.M., B.M. Somers & J. Vader, 2008. Landschap en burgerparticipatie. Wageningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WO-rapport 65.