

Onderzoeksrapport

Een onderzoek naar de veronderstelde invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van ontwikkelingsbeleid

Simon Verduijn
Augustus-2009

“Men kan een foute rekensom wel verbeteren, maar alleen door terug te gaan tot men de fout heeft gevonden en vanaf dat punt opnieuw te gaan rekenen, en niet door eenvoudig verder te gaan.”

Lewis, C.S. (1961:6)

Naam Simon H. Verduijn; **Studentnummer** 0460397; **Datum** 25-08-2009; **Email** simon at doncartel.nl; **Tel** 06-44768876
Opleiding ‘Researchmaster Public Administration and Organizational Science’;
Research and master thesis track 2008-2009 ‘Een onderzoek naar de veronderstelde invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van ontwikkelingsbeleid’;
Eerste begeleider Wieger Bakker (Departement Bestuurskunde Utrecht, Universiteit Utrecht);
Tweede begeleider Steven van de Walle (Departement Bestuurskunde Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam)

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Hoofdstuk 1: Inleiding	5
1.1 ‘Onontbeerlijke’ draagvlakversterking	5
1.2 Korte geschiedenis draagvlakdiscussie	5
1.3 Believers en non-believers	7
1.4 Onderzoeksfocus en -vraagstelling	8
1.5 Onderzoeksmethode en –opzet	9
1.6 Opbouw	12
Hoofdstuk 2: Definiëring en operationalisatie van draagvlak.....	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Definiëring en operationalisatie van draagvlak	13
2.3 Soorten draagvlak.....	16
2.4 Conclusie	18
Hoofdstuk 3: Definiëring en operationalisatie van de vorming en uitvoering van beleid.....	19
3.1 Inleiding.....	19
3.2 Definiëring van beleid	19
3.3 Beleidsvorming	20
3.4 Beleidsuitvoering.....	22
3.5 Conclusie	24
Hoofdstuk 4: De invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van beleid.....	25
4.1 Inleiding.....	25
4.2 Draagvlak en de vorming van beleid.....	25
4.3 Draagvlak en de uitvoering van beleid	27
4.4 Contextuele factoren.....	28
4.5 Conclusie	29
Hoofdstuk 5: Van theorie naar praktijk	30
5.1 Inleiding.....	30
5.2 Draagvlakdefiniëring.....	30
5.3 De directe invloed van draagvlak op de actor zelf	31
5.4 De indirecte invloed van draagvlak op andere actoren.....	32
5.5 Verwachtingen.....	35
Hoofdstuk 6: Reconstructie van draagvlak en veronderstelde invloedsrelaties in OS-termen	37
6.1 Inleiding.....	37
6.2 Definiëring en operationalisatie	37
6.3 Soorten van draagvlak	40
6.4 Draagvlak als ‘ <i>self-fulfilling prophecy</i> ’	41
6.5 Het complexe draagvlak bouwwerk van de OS-sector.....	41
6.5.1 Interne conflicten bij de definiëring	42
6.5.2 Verwarring over hetgeen waar draagvlak voor wordt gezocht en het toe leidt	44
6.5.3 Focus op draagvlakversterkende activiteiten van MFO’s	46
6.5.4 Draagvlakverbreding naar andere beleidsterreinen	48
6.6 Conclusie	49

Hoofdstuk 7: Reconstructie van draagvlak als middel in beleidstermen	51
7.1 Inleiding.....	51
7.2 Draagvlak als middel bij de vorming en uitvoering van beleid.....	51
7.3 Conclusie.....	56
Hoofdstuk 8: De directe invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van het beleid van een actor en de indirecte invloed op de beleidsvoorkeuren en agenda van andere actoren	57
8.1 Inleiding.....	57
8.2 Burger - maatschappelijk middenveld.....	57
8.3 Maatschappelijk middenveld - politiek en bestuur.....	58
8.4 Burger – politiek en bestuur	59
8.5 Conclusie.....	60
Hoofdstuk 9: De recente draagvlakdiscussie n.a.v. het IOB-onderzoek, het AIV-briefadvies en de nota van minister Koenders.....	62
9.1 Inleiding.....	62
9.2 IOB-onderzoek	62
9.3 AIV	64
9.4 Brief van minister Koenders.....	66
9.5 Reacties van enkele MFO's.....	69
9.6 Politieke debat 20 mei	70
9.7 Reacties uit de OS-sector; Discussiemiddag Context.....	73
9.8 Conclusie.....	75
Hoofdstuk 10: Conclusie en reflectie	77
10.1 Inleiding.....	77
10.2 Beantwoording hoofdvraag	77
10.2.1 Reconstructie in OS-termen	77
10.2.2 Reconstructie in beleidstermen.....	79
10.2.3 De uiteindelijk rol en invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van beleid. 80	
10.3 Reflectie.....	81
10.3.1 Reflectie op de theoretische verwachtingen	81
10.3.2 Algemene reflecties.....	83
Bronvermelding.....	87
Bijlagen	
Bijlage A: Respondenten	
Bijlage B: Interviewschema	
Bijlage C: Codeerschema	
Bijlage D: Lijst met afkortingen	

Voorwoord

Het genoemde citaat van C.S. Lewis (mijn favoriete schrijver) is zowel op mij als het onderzoeksobject van toepassing. Laat ik bij mezelf beginnen. Soms werd ik zo in beslag genomen door de manier waarop iedereen in de OS-sector over draagvlak praat, dat ik amper meer in de gaten had dat ik een stap terug moest doen. Terug naar de hoofdvraag en de veronderstellingen achter de invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van beleid. Het was daarom prettig voor mij om te weten dat ik een goede en kritische begeleider had die mij er voor behoedde de verkeerde weg in te slaan. Dit onderzoek zou een heel ander karakter hebben gehad zonder zijn inhoudelijke feedback en sturing. Al vanaf de eerste stap van het mij oriënteren op het onderzoeksonderwerp verruimde en scherpte Wieger Bakker mijn gedachten. Een jaar lang kwamen we gemiddeld elke twee tot drie weken bij elkaar om conceptstukken te bespreken, structuren aan te passen, de draagvlakdiscussie te volgen en elkaar bij te praten over de vorderingen. Een aantal keren had dit tot gevolg dat ik aardig wat op zijn kop moest zetten, dingen moest schrappen en zinnen nog beter moest formuleren. Op deze plaats wil ik Wieger dan ook hartelijk bedanken voor de prettige samenwerking en inhoudelijke feedback die op een zeer positieve wijze hebben bijgedragen aan dit eindproduct.

Verder wil ik mijn tweede begeleider, Steven van de Walle, bedanken voor de feedback op het onderzoeksvoorstel en eerdere versies van dit rapport. Ook mijn medestudenten van de researchmaster bedank ik op deze plaats voor hun suggesties en ideeën evenals de coördinator van deze master, Peter Leisink, voor de gedegen master en de ruimte die hij ons als studenten heeft gegeven in het kiezen en focussen op een onderzoeksonderwerp naar eigen interesse.

Bovendien bedank ik alle respondenten en organisaties (zie Bijlage A voor een overzicht) voor de tijd en de openheid die ze mij hebben gegund. Het was voor velen van hen een drukke en soms hectische periode waarin een kritische student niet altijd een even prettige afleiding is.

Daarnaast bedank ik mijn familie en vrienden voor hun betrokkenheid en geduld. Vooral dat laatste moet een ware uitdaging voor hen zijn geweest. In het bijzonder voor mijn ouders, zus en vriendin die inmiddels ook wel over ‘draagvlak’ zullen dromen.

Tot slot wil ik nog teruggrijpen op het citaat van C.S. Lewis in verband met de huidige discussie rondom het nut, de noodzaak en de effecten van draagvlak. Er klinkt een waarschuwing door in dit citaat en die is vrees ik ook op zijn plek. Ik heb moeten concluderen dat ‘draagvlak’ een waarde in zichzelf krijgt door de wijze waarop men er mee omgaat. De OS-sector lijkt zich blind te staren. Het heeft geen zin om maar ‘eenvoudig verder te gaan’ op de huidige manier waarop men aan draagvlak zegt te werken zonder terug te gaan maar de meest essentiële vragen die daaraan in feite voorafgaan: Wat is draagvlak, waarop heeft het betrekking en wat is het veronderstelde effect? Mijn voorstel is om ons daar eerst op te bezinnen met mensen uit de praktijk en de wetenschap voordat we terug- of vervallen in ‘fouten’ waar we van hadden kunnen leren. Ik hoop dan ook met dit onderzoek een waardevolle bijdrage te leveren aan het reconstrueren van dit begrip en de betekenis daarvan voor de vorming en uitvoering van OS-beleid.

Veenendaal, augustus 2009,

Simon Verduijn

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 ‘Onontbeerlijke’ draagvlakversterking

De sector ontwikkelingssamenwerking (OS) in Nederland staat al bijna een jaar strak van de spanning. Niet omdat armoede nog niet de wereld uit is maar omdat er twijfel ontstaat over de effecten en resultaten van de OS-sector. Een onderdeel van de druk ‘van buitenaf’ gaat over draagvlak. De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) startte eind 2008 een onderzoek naar de resultaten en effecten van draagvlak. Iedereen binnen de sector is namelijk bezig om draagvlak te creëren voor OS. Medefinancieringsorganisaties (MFO’s), de NCDO en particulier initiatiefnemers initiëren onder de vlag van ‘draagvlak-versterkende-activiteiten’ allerlei initiatieven om bewustwording en betrokkenheid bij ontwikkelingssamenwerking te vergroten. Dat niet met eigen middelen maar met hulp van subsidie van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa). Door onder andere deze druk en discussie en doordat de IOB zich al eerder als kritisch inspectiebureau had laten kennen, vreesde men de uitkomsten. Mei 2009 kwam het onderzoeksrapport van de IOB dan eindelijk naar buiten en gelijk werd de vinger op de zere plek gelegd:

“Het staat niet vast dat brede maatschappelijke steun onontbeerlijk is voor de formulering en uitvoering van het regeringsbeleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en de vaststelling en handhaving van een bijbehorende begrotingsomvang. Desondanks is Ontwikkelingssamenwerking het enige onderdeel van het Nederlands buitenlands beleid waarvoor systematisch, intensief en permanent wordt gewerkt aan draagvlakversterking.”
(IOB, 2009:37)

Het hoge woord is er uit. Het staat *niet* vast dat maatschappelijk draagvlak *onontbeerlijk* is voor de formulering en uitvoering van OS-beleid. Maar ondanks dat is het OS beleidsterrein bij uitstek een terrein waar men er hard aan zegt te werken. Medefinancieringsorganisatie ICCO reageerde verdedigend op hun website met een artikel waarin gesteld werd dat draagvlak wel degelijk ‘onontbeerlijk’ is:

“Het creëren van betrokkenheid van Nederlanders bij ontwikkelingssamenwerking, is onontbeerlijk in de strijd tegen armoede. Deze strijd is een verantwoordelijkheid van iedereen hier en daar. Werken aan draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking is daarom essentieel onderdeel van ons werk.” (ICCO, 2009)

Dit is precies de aanleiding voor wat we in dit onderzoek ons afvragen. Wat is deze veronderstelde invloedsrelatie tussen draagvlak en de vorming en uitvoering van beleid? Welke ‘onontbeerlijke’ functie heeft dit in de strijd tegen armoede? En, is het werken aan draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking werkelijk een essentieel onderdeel van het werk van Nederlandse ontwikkelingsorganisaties? Met deze vragen in het achterhoofd gaan we op zoek naar de veronderstellingen die er zijn binnen de OS-sector naar de invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van beleid en het beoogde lange termijn effect van duurzame armoedebestrijding.

In dit inleidende hoofdstuk kijken we eerst naar de geschiedenis van de discussie die over draagvlak is opgeleaid en de context waarbinnen deze zich afspeelt. Daarbij zie je een onderscheid in ‘believers’ en ‘non-believers’. Vervolgens wordt de centrale onderzoeksvraag neergezet en uitgewerkt in deelvragen en een methodische opzet. Tot slot wordt aangegeven wat de hoofdstukopbouw is van dit rapport

1.2 Korte geschiedenis draagvlakdiscussie

De basis voor de focus op draagvlakversterking werd door de Nederlandse overheid gelegd tijdens de vergadering van de VN in 1970. Men nam een resolutie aan om de eigen bevolking in te lichten over

de situatie in de arme landen. In Nederland had dit tot gevolg dat de Nationale Commissie voor Ontwikkelingsstrategie (NCO) werd opgericht en gesubsidieerd. Na een fusie in 1995 staat deze beter bekend als de NCDO; de Nationale Commissie voor Internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling. Het is rondom deze organisatie dat de discussie over nut en noodzaak van draagvlak vorig jaar juni werd aangezwengeld door de heren Boekestijn van de VVD en Irrgang van de SP. Jaarlijks krijgt de NCDO namelijk zo'n 32 miljoen euro van minister Koenders voor het handhaven en vergroten van draagvlak voor internationale samenwerking en duurzame ontwikkeling. Ongeveer de helft van dat geld ging naar subsidiering van draagvlakversterkende activiteiten zoals campagnes, debatten, onderwijsactiviteiten, exposities, mediaproducties en culturele projecten (NCDO, website).¹ Voor beide parlementsleden was dit reden om voor te stellen dat de NCDO moest worden afgeschaft waarbij de daarmee vrijgekomen 32 miljoen veel beter kon worden geïnvesteerd in voedsel en landbouw voor Afrika. "Draagvlakcampagnes kun je niet eten, voedsel wel", stelde Boekestijn (2008) in Trouw. Irrgang (2008) van de SP kwam min of meer tot de zelfde conclusie in de Volkskrant: "Minister Koenders moet ophouden 33 miljoen per jaar te geven aan de praatclub NCDO, en dat geld besteden aan echte armoedebestrijding"². Volgens hem is het voor de steun van het publiek enkel nodig om de zekerheid te geven dat geld goed besteed wordt en niet aan de strijkstok blijft hangen waardoor de noodzaak voor het werken aan draagvlakversterking wegvalt.

Een reactie kon niet uitblijven en De la Rive Box (2008), rector van Institute of Social Studies, stelde in de Volkskrant dat discussie en debat voor het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking juist cruciaal is. Ook Van Gennip (2008), voorzitter van het bestuur van de NCDO, reageerde verdedigend: "De kwaliteit van het beleid stijgt naarmate het publieke debat over mondiale kwesties levendiger is". Volgens hem dient armoedebestrijding haar basis te hebben in de Nederlandse samenleving. Aan het publieke debat daarover wil de NCDO zijn steentje bijdragen stelde hij omdat dit de kwaliteit van beleid positief zou beïnvloeden. Het citaat van de IOB liet echter zien dat niet vast staat dat deze invloed op de formulering en uitvoering van beleid er is. Laat staan dat dit daarmee is aangetoond dat de kwaliteit van beleid stijgt bij een levendig publiek debat.

De NCDO ten spijt heeft de minister in mei 2009 besloten om de rol van de NCDO als verdeler van subsidiegeld te beëindigen bij het Medefinancieringsstelsel (MFS-II) dat gaat gelden van 2011-2015. De NCDO moet een kenniscentrum worden en ten aanzien van de draagvlakversterkende activiteiten gaat de minister een restrictief beleid voeren. Dit heeft ook consequenties voor de draagvlakversterkende activiteiten van MFO's omdat deze in het MFS-II alleen subsidie krijgen voor campagneactiviteiten gericht op mondiaal burgerschap die aansluiten bij het bredere programma van een MFO. Bijvoorbeeld een programma gericht op rechtvaardige handel. Draagvlak als afzonderlijke beleidsdoelstelling voor MFO's komt daarmee te vervallen. Verder wordt het geld dat BuZa krijgt voor draagvlakactiviteiten afgebouwd. Koenders wil zich daarnaast met zijn nieuwe programma richten op jongeren, ondersteuning van KPI's en netwerkinitiatieven. Financieel betekent dit dat de minister een halvering bewerkstelligt van financiële middelen. Van de ruim 60 miljoen euro die nu nog jaarlijks voor draagvlakactiviteiten beschikbaar is, blijft nog een bedrag van ongeveer 30 miljoen euro over. Daar moet men het dan mee doen.

Niet ten onrechte karakteriseerde Context International Cooperation³ - een organisatie die een masterclass verzorgt over draagvlakversterking - op 11 juni 2009 tijdens een discussiemiddag met mensen uit de OS-sector het afgelopen jaar als een 'roerig en turbulent draagvlakjaar'. De verwachting is dat deze 'turbulentie' nog wel even aanblijft.

¹ De andere helft gaat naar kleine particuliere initiatieven die door burgers zijn opgezet in ontwikkelingslanden.

² Het subsidiebedrag varieert in de berichtgeving maar komt in werkelijkheid neer op 31,6 miljoen per jaar

³ Dit is dezelfde organisatie als Context Masterclass Developmentstraining.

1.3 Believers en non-believers

In de politieke en maatschappelijke discussie die het afgelopen jaar is gevoerd zit een groot aantal meningen, veronderstellingen en opvattingen verborgen over de effecten van draagvlak voor de ontwikkelingssector en armoedebestrijding. Zowel expliciet als impliciet. Grofweg zijn er *enerzijds* de ‘believers’ zoals de NCDO en non-gouvernementele organisaties (NGO’s)⁴ die al jarenlang bezig zijn met draagvlakversterkende activiteiten. Voor de NCDO was dit zelfs haar belangrijkste missie en taak waarbij zij zich bezig hielden met onderzoek naar draagvlak en de meting daarvan (NCDO statuten). *Anderzijds* zijn er de ‘non-believers’ van (meestal) buiten de sector die kritische geluiden laten horen over het nut en de noodzaak tot draagvlak of draagvlakversterkende activiteiten voor OS. De nadruk zou volgens hen moeten liggen op zichtbare, tastbare en concrete armoedebestrijding in het Zuiden in plaats van op indirecte bewustwordingscampagnes zoals Irrgang en Boekestijn dit voor de zomer van 2008 al verwoordden.

De crux lijkt hier vooral te liggen bij het begrip draagvlak dat door verschillende actoren wordt gebruikt en toegepast zonder dat duidelijk wordt gemaakt wat werkelijk de betekenis en invloed is van draagvlak. De term wordt overal, te pas en te onpas, gebruikt en dringt door tot belangrijke beleidsstukken zoals het beleidskader MFS-1 van BuZa dat geldt tot en met 2010. In dat beleidskader is draagvlak zowel een criterium voor subsidie als een doel van overheidsbeleid. Aanvragen worden door de Adviescommissie getoetst aan verschillende drempel- en kwaliteitcriteria waaronder:

- “Aantoonbaar draagvlak in Nederland.”
- “Mate van draagvlak in Nederland en kwaliteit van bijdrage aan vermaatschappelijking.”
- “Bijdrage aan vermaatschappelijking en effecten op het draagvlak.” (MFS 2007-2010:16,17)

Daarnaast wordt draagvlak in het MFS gezien als een doel:

“Het beleidskader onderschrijft het belang van vermaatschappelijking en van het gericht bouwen aan het draagvlak voor internationale samenwerking in Nederland [...] Het MFS is een stelsel van zowel brede als thematisch gespecialiseerde Nederlandse maatschappelijke organisaties die ieder voor zich en gezamenlijk kunnen bogen op draagvlak in de Nederlandse samenleving (...)”(MFS 2007-2010:5,6)

Het huidige MFS-I stelt draagvlak dus zowel als criterium en als doel op van het beleid. De ontvangende partij dient ‘aantoonbaar draagvlak’ te hebben en ook zelf bij te dragen ‘aan draagvlak’. Uit een analyse en terugblik op het tot stand komen van het MFS-I, uitgevoerd door Partos in opdracht van BuZa, blijkt dat dit drempelcriterium van ‘aantoonbaar draagvlak’ het vaakst genoemd wordt als onduidelijk door organisaties die een subsidieaanvraag hebben ingediend (Dietz & Ruijter, 2007:26). Het komt er namelijk op neer dat BuZa de mate van draagvlak ‘meet’ aan de hand van de hoeveelheid inkomsten van organisaties uit fondsenwerving (Valk, 2005:10). Het (voort)bestaansrecht van de grote ontwikkelingsorganisaties hangt dus af van de mate waarin zij kunnen rekenen op draagvlak in financiële zin. Volgens van Voorst (2005) brengt dit een concurrentieslag met zich mee en de vraag is dan wat deze organisaties vervolgens doen om draagvlak te creëren, te behouden en om als organisatie te kunnen blijven bestaan. Dit roept bij veel actoren uit de sector vragen op. Zoekt men bijvoorbeeld naar actieve betrokken burgers om tot haar draagvlak te kunnen rekenen, of focust men voornamelijk op de geldgevende burger via fondsenwerving om het eigen bestaan te legitimeren? Wat is in essentie het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking? Is het onontbeerlijk en waar leidt het toe?

⁴ NGOs are private, nonprofit professional organizations with a legal character concerned with public welfare goals, a broad definition which encompasses a wide range of organizations including philanthropic foundations, faith-based development agencies, academic think-thanks, and other organizations focusing on issues such as rural development, human rights, gender, indigenous peoples, or the environment” (Clarke & Thomas, 2006)

1.4 Onderzoeksfocus en -vraagstelling

Met de hierboven beschreven discussie en vragen over draagvlak is niet beoogd om een oordeel te vellen maar getracht aan te geven dat het voor vele actoren vooralsnog onduidelijk is wat draagvlak precies is. De insteek van dit onderzoek is dan ook om te onderzoeken op welke manier op dit moment vanuit bestuurskundig en beleidswetenschappelijk perspectief kan worden gekeken naar draagvlak en de veronderstelde invloedsrelaties. Maar ook vanuit het perspectief van actoren uit de OS-sector zelf. Gepoogd wordt namelijk om er achter te komen op welke wijze de belangrijkste actoren en organisaties in deze sector het begrip draagvlak definiëren en gebruiken en welke expliciete of impliciete veronderstellingen hier achter zitten. Hiervoor wordt het draagvlakbegrip en het geheel van impliciete, expliciete, formele en informele veronderstellingen⁵ blootgelegd en getoetst op empirische houdbaarheid. Veel van de mensen die zich mengen in de discussie of onderzoek doen naar draagvlak komen uit de sector zelf. Het wordt daarom hoog tijd dat onderzoekers met andere invalshoeken en achtergronden zich buigen over wat draagvlak precies is en waar het invloed op heeft. Op wetenschappelijk gebied is niet veel onderzoek gedaan naar het concept draagvlak, en draagvlak voor ontwikkelings samenwerking. Tevens is over de (veronderstelde) invloed weinig bekend hoewel beleid er op wordt afgestemd, geld op basis daarvan wordt verdeeld en organisaties er van afhankelijk zijn. Het doel van dit onderzoek is om de kennis en inzicht hierover te verrijken waarbij getracht wordt te komen tot een aanscherping, aanvulling en/of eventuele verbetering van de kennis over draagvlak en de invloed daarvan op beleidsvorming en –uitvoering in het algemeen en voor deze sector.

Om dit onderzoek enigszins te kunnen afbakenen zullen multilaterale/unilaterale (VN, Europa etc.) en bilaterale (partnerlanden) actoren niet tot de focus behoren. De focus ligt op draagvlak in Nederland waarbij binnen de ontwikkelingssector het Ministerie van Buitenlandse Zaken, politici, sectordeskundigen, de grootste NGO's uit het MFS (Cordaid, Icco, Hivos, Oxfam Novib, Terres des Hommes en Plan Nederland) en de NCDO de belangrijkste actoren zijn.

Draagvlak staat als onafhankelijke variabele centraal

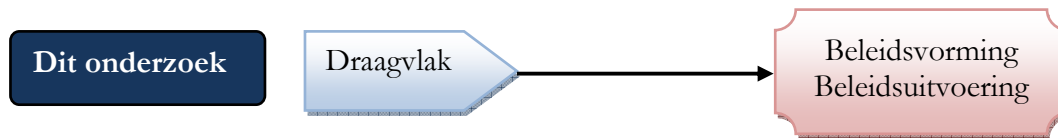
In dit onderzoek wordt zowel naar de beleidswetenschappen als de ontwikkelingssector gekeken waardoor het mogelijk is te analyseren wat men in de beleidswetenschap *en* binnen de OS-sector verstaat en aan veronderstellingen heeft bij draagvlak. Het valt op in de huidige discussie dat verondersteld wordt dat 'draagvlak' als afhankelijke variabele het directe of indirecte resultaat is van gericht ontwikkelingsbeleid en draagvlakversterkende activiteiten. Deze laatste factoren worden door de meeste mensen als de onafhankelijke variabelen beschouwd. Onderstaand schema geeft dat weer.



Figuur 1.1

Er wordt veel gesproken over draagvlak dat 'ergens voor nodig is'. Maar waarvoor en hoe precies wordt uit de discussie en uit het verweer van de mensen uit de OS-sector, niet duidelijk. De interpretatie van draagvlak is diffuus en ook de invloed of effecten van draagvlak worden onvoldoende geëxpliciteerd. Daarom wordt in dit onderzoek draagvlak als onafhankelijke variabele beschouwd en wordt onderzocht welke invloed dat heeft op de vorming en uitvoering van beleid. Onderstaand schema geeft dat weer.

⁵ In bestuurskundige termen wordt dit ook wel 'de 'beleidstheorie' genoemd, zie Graaf, van de & Hoppe (1992:70)



Figuur 1.2

Doordat draagvlak nu als onafhankelijke variabele wordt gezien ligt daarop de onderzoeksfocus en kan deze variabele gericht worden onderzocht. Het is dit concept dat verheldering verdient en waarvan tevens de achterliggende mechanismen en veronderstellingen dienen te worden blootgelegd. Tot slot blijft dan de vraag over in hoeverre veronderstellingen empirisch houdbaar zijn. Samengevat mondt dit uit in de volgende hoofdvraag die centraal staat:

“Wat is de veronderstelde invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van ontwikkelingsbeleid, en is deze empirisch houdbaar?”

Om tot een beantwoording van de bovenstaande hoofdvraag te komen zijn deelvragen opgesteld.

1. *Wat zijn de inzichten uit de beleidswetenschap over de invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van beleid?*
2. *Wat is vanuit onderzoek, de wetenschap en het perspectief van de betrokken actoren de invloed van draagvlak?*
3. *Welke nieuwe inzichten levert de recente draagvlakdiscussie tussen de betrokken actoren op?*

Het geheel heeft als doel om te kunnen komen tot een begripsreconstructie in OS-termen en beleids-termen rondom draagvlak waarbij tevens de veronderstellingen empirisch getoetst moeten worden. Bij de bespreking van onderzoeksmethode en –opzet wordt daar nog nader op ingegaan.

1.5 Onderzoeksmethode en –opzet

Hieronder zullen de verschillende deelvragen nader worden toegelicht. Eerst wordt besproken welk doel de beantwoording van de deelvraag heeft en wat dit moet opleveren (doel). Vervolgens wordt aangegeven op welke wijze wordt gezocht naar de beantwoording van de deelvraag (methode). Verder wordt per deelvraag aangegeven welke procedure wordt gekozen om te komen tot de beantwoording (opzet). Er wordt tevens ingegaan op de vier belangrijkste dataverzamelmethode van dit onderzoek: wetenschappelijke literatuur en onderzoeken, interviews, observaties en een casus. Dit is een kwalitatieve ‘multi-method’ onderzoeksmethode waarbij de gebruikte data uit verschillende soorten bronnen worden gehaald.

Deelvraag 1: Wat zijn de inzichten uit de beleidswetenschap over de invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van beleid?

Doel - Met behulp van de beantwoording van deze deelvraag wordt het concept draagvlak nader bekeken en geanalyseerd. Deze deelvraag moet opleveren hoe draagvlak binnen de bestuurskunde wordt gedefinieerd, geoperationaliseerd en toegepast. Helder moet worden wat er onder het begrip draagvlak wordt verstaan en met welke andere begrippen en/of concepten dit verband houdt. Ook het veronderstelde effect van dit concept zal nader worden bekeken en duidelijk dienen te worden. Daarnaast zal op de inzichten over perspectieven op beleidsvorming –uitvoering vanuit de beleidswetenschappen moeten worden ingegaan.

Methode - De beantwoording van deze deelvraag vormt het theoretisch kader. Bij deze deelvraag zullen belangrijke theoretici en theorieën ten aanzien van draagvlak worden besproken. ‘Wetenschappelijke literatuur en onderzoeken’ vormen hiervoor de basis. Gestart wordt bij de kennis die er op dit moment voorhanden is vanuit beleidswetenschappelijke perspectief. Bij het zoeken naar relevante literatuur is gebruik gemaakt van Omega en de Catalogus voor boeken en papieren en

digitale wetenschappelijke publicaties. Hierbij is de sneeuwbalmethode gebruikt waarbij met behulp van referenties en literatuurlijsten verder is gezocht naar literatuur totdat steeds weer uit werd gekomen bij dezelfde auteurs en publicaties. Een overzicht van de gebruikte literatuur staat in de bronvermelding.

Opzet - De beantwoording van deze deelvraag is opgedeeld in een aantal stappen. Bij de eerste stap, dat is hoofdstuk 2, wordt ingegaan op de definiëring en operationalisatie van de onafhankelijke variabele uit deze deelvraag; 'draagvlak'. Bij de tweede stap, dat is hoofdstuk 3, wordt ingegaan op de definiëring en operationalisatie van de afhankelijke variabele uit deze deelvraag: 'vorming en uitvoering van beleid'. Bij de derde stap, dat is hoofdstuk 4, wordt ingegaan op de veronderstelde invloed tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabele vanuit de beleidswetenschappen. Vervolgens wordt als vierde stap, dat is hoofdstuk 5, een eigen definiëring, operationalisatie en een aantal verwachtingen besproken om de brug te slaan tussen theorie en praktijk.

Deelvraag 2: Wat is vanuit onderzoek, de wetenschap en het perspectief van de betrokken actoren de invloed van draagvlak?

Doel - Met behulp van de beantwoording van deze deelvraag wordt gekeken naar de beleidstheorie dat het geheel van veronderstellingen omvat. De volgende vragen zijn daarbij relevant. Wat is draagvlak en hoe wordt deze geoperationaliseerd? Wat is het effect van draagvlak als middel op de vorming en uitvoering van beleid? Dit dan zowel op het beleid van de eigen actor als op het beleid en de agenda van andere actoren. Het perspectief is dat van actoren uit de OS-sector waarbij zowel wetenschappelijke literatuur als eigen interviews worden meegenomen.

Methode - De wetenschappelijke kennis die over draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking voorhanden is uit deze sector wordt hierbij gebruikt. Daarnaast worden actoren zelf betrokken en als belangrijk bron van informatie gebruikt. De belangrijkste actoren in deze sector zijn de politiek, de bestuurders, de zes NGO's uit het MFS, de NCDO en de sectordeskundigen. Om alle actoren te hebben vertegenwoordigd zijn politici, beleidsmakers en ambtenaren van het ministerie van BuZa benaderd voor interviews en informatie. Tevens zijn interviews gehouden met mensen van de NCDO. Daarnaast is een aantal interviews gehouden met sectordeskundigen. Verder zijn alle MFO's benaderd en zijn er met uiteindelijk twee van deze organisaties interviewafspraken gemaakt (zie bijlage A voor een overzicht van de respondenten).

Particuliere initiatieven, waarvan men het idee heeft dat dit er tussen de 10.000 - 15.000 zijn, worden in directe zin vermeden maar komen indirect wel terug door de NGO's en de NCDO mee te nemen. Particuliere Initiatieven (PI's) en kleine plaatselijke activiteiten (KPA's) worden namelijk voor een groot deel vanuit overheidssubsidie, via de NCDO en de NGO's uit het MFS, gesubsidieerd waarbij zij tevens aan de criteria en doelstellingen van bijvoorbeeld draagvlakversterking moeten voldoen. Ook burgers zullen indirect terugkomen in dit onderzoek omdat zij het veronderstelde maatschappelijk draagvlak zijn voor ontwikkelingssamenwerking. In dit onderzoek wordt dus nadrukkelijk wel 'over' de burger gesproken, maar niet 'met'.

Bij de interviews is gekozen voor 'halfgestructureerde diepte interviews' om een extra verdiepende slag te kunnen maken volgend op de bestudeerde wetenschappelijke literatuur uit de OS-sector. De interviews hebben het karakter van een diepte interview om aan de hand van geoperationaliseerde topics het interview half te structureren (zie bijlage B voor het interviewschema). Hierdoor is er openheid voor de respondent om zaken aan te vullen. Juist omdat we er in dit onderzoek achter willen komen wat veronderstelde relaties en verbanden zijn is een gesloten interview niet geschikt. Bij een geheel open interview is de mogelijkheid die de interviewer heeft tot sturing nihil. Daarom is uiteindelijk voor halfgestructureerde interviews gekozen. Alle interviews zijn achteraf uitgewerkt en voor de dataverwerking ingevoerd in het computerprogramma MaxQDA2007. Dit hielp om de data te coderen, categoriseren, analyseren en verbanden en relaties te zoeken. Daartoe is

codeerschema gebruikt voor verdere analyse (Zie bijlage C voor het codeerschema van MaxQDA2007)

Opzet - De beantwoording van deze deelvraag bestaat uit drie stappen. Bij de eerste stap wordt gekeken naar wat draagvlak is en hoe deze wordt geoperationaliseerd waarvoor in hoofdstuk 6 een reconstructie plaatsvindt van draagvlak in OS-termen. Bij de tweede stap in hoofdstuk 7 wordt draagvlak in beleidstermen uitgedrukt waarbij draagvlak als middel wordt neergezet voor de vorming en uitvoering van beleid. Als derde stap wordt in hoofdstuk 8 gekeken naar de invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van beleid van een actor en naar het effect daarvan op de beleidsvoorkeuren en agenda van andere actoren.

Deelvraag 3: Welke nieuwe inzichten levert de recente draagvlakdiscussie tussen de betrokken actoren ons op?

Doel - Met behulp van deze deelvraag wordt aan de hand van een actuele casus binnen de OS-sector gekeken naar nieuwe inzichten over draagvlak. Als ‘onafhankelijk onderzoeker’ wordt geprobeerd om de casus te beschrijven vanuit het perspectief van de betrokken actoren om dat vervolgens te interpreteren en beoordelen.

Methode - Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden is gekozen voor een casus die aansluit bij het onderzoeksonderwerp. Er wordt gekeken naar aspecten uit de voorgaande hoofdstukken die al dan niet terugkomen in de huidige draagvlakdiscussie die is opgelaaid. De data die in dit hoofdstuk wordt gebruikt is dan ook divers zoals documentanalyse, vergelijking van internetartikelen en een observatie van debatten en discussies. Bij de opzet hieronder wordt de casus kort toegelicht.

Opzet - De casus die in hoofdstuk 9 wordt besproken is de recente discussie rondom het nut en noodzaak van draagvlak. De data die in dit hoofdstuk wordt gebruikt is een verzameling van type bronnen. Ten eerste worden enkele ‘*geschreven documenten*’ meegenomen die openbaar zijn gemaakt door de IOB, de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en minister Koenders van OS welke allemaal in dezelfde week openbaar zijn gemaakt. De IOB heeft onderzoek gedaan naar het effect van draagvlak en de draagvlakactiviteiten. Daarnaast heeft de AIV een ongevraagd briefadvies geschreven aan de minister. Verder heeft de minister zelf in een brief gereageerd op het onderzoek van de IOB en de brief van de AIV. In deze brief schetst hij eveneens de lijnen die hij wenst uit te zetten voor het nieuwe MFS-II. Ten tweede zijn de ‘*reacties van de woordvoerders voor OS van de politieke partijen*’ en het debat dat zij hebben gevoerd met de minister op 20 mei 2009 tijdens het algemene overleg meegenomen. Ten derde zijn de ‘*reacties van de MFO’s*’ op de stukken van de IOB, AIV en minister meegenomen. In artikelen op hun websites reageerden zij op de consequenties die de beleidsplannen van de minister voor hen hebben. Ten vierde is er geput uit de ‘*discussie*’ die er gevoerd is op een discussiemiddag die op 11 juni 2009 door Context werd georganiseerd voor, grofweg gezegd, iedereen in de OS-sector die iets met draagvlak te maken heeft. Bij deze discussiemiddag is tevens bij één van de subgroepsessies in kleiner verband geobserveerd hoe het gesprek verliep over “nut en noodzaak van draagvlak”.

Door deze bronnen met elkaar te combineren bij de beantwoording van deze deelvraag zijn tevens alle belangrijkste actoren vertegenwoordigd die ook bij de beantwoording van deelvraag twee een rol speelden. Dit zijn de sectordeskundigen, de mensen van de NCDO, de minister, de politieke partijen, het ministerie van Buitenlandse zaken, de maatschappelijk middenveld organisaties, de MFO’s en in beperkte mate de individuele burger die aanwezig was op de discussiemiddag. Daarom vormt deze actuele casus en dit hoofdstuk een mooie afsluiting van het empirische gedeelte van dit onderzoek voordat wordt overgegaan op de conclusie en reflectie.

1.6 Opbouw

Bij de bespreking van de onderzoeksmethode en -opzet is al aangegeven hoe de opbouw van dit rapport er uitziet. Hier volgt een korte samenvatting.

In *hoofdstuk 2* wordt ingegaan op definiëring en operationalisatie van de onafhankelijke variabele ‘draagvlak’ vanuit de beleidswetenschap. In *hoofdstuk 3* wordt ingegaan op de definiëring en operationalisatie van de afhankelijke variabele ‘vorming en uitvoering van beleid’ vanuit de beleidswetenschap. Vervolgens wordt in *hoofdstuk 4* de veronderstelde invloedsrelatie tussen beide besproken vanuit de beleidswetenschap.

In *hoofdstuk 5* wordt draagvlak gedefinieerd, geoperationaliseerd en toegepast op de focus van dit onderzoek waarbij tevens enkele verwachtingen worden geformuleerd.

In *hoofdstuk 6* vindt een reconstructie in OS-termen plaats van draagvlak en de operationalisatie. In *hoofdstuk 7* vindt eveneens een reconstructie plaats maar dan in beleidstermen waarbij draagvlak als middel wordt neergezet voor de vorming en uitvoering van beleid. In *hoofdstuk 8* wordt gekeken naar de invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van beleid van een actor en het effect op de beleidsvoorkeuren en agenda’s van andere actoren. In *hoofdstuk 9* wordt de recente draagvlakdiscussie over nut en noodzaak van draagvlak besproken om te kijken of deze discussie nieuwe inzichten oplevert.

In *hoofdstuk 10* volgt de beantwoording van de hoofdvraag waarbij wordt ingegaan op de reconstructie in OS-termen, de reconstructie in beleidstermen, de veronderstelde rol en invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van beleid en de empirische houdbaarheid daarvan. Tevens wordt gereflecteerd op de verwachtingen uit hoofdstuk 5. Daarnaast worden enkele algemene vragen en reflecties besproken die mogelijkheden geven voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 2: Definiëring en operationalisatie van draagvlak

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de definiëring van de onafhankelijke variabele uit de eerste deelvraag. Het concept draagvlak wordt nader bekeken en geanalyseerd. Dit hoofdstuk moet duidelijk maken hoe draagvlak binnen de bestuurskunde wordt gedefinieerd, geoperationaliseerd en toegepast. Helder moet worden wat er onder het begrip draagvlak wordt verstaan en met welke andere begrippen en/of concepten dit verband houdt. In hoofdstuk 3 wordt dit gedaan met betrekking tot ‘de vorming en uitvoering van beleid’, de afhankelijke variabele uit de eerste deelvraag.

Eerst wordt besproken wat onder draagvlak wordt verstaan en hoe deze wordt geoperationaliseerd. Daarna worden verschillende soorten van draagvlak behandeld om af te sluiten met een korte conclusie.

2.2 Definiëring en operationalisatie van draagvlak

Draagvlak gebaseerd op evaluatie en tevredenheid van doelgroepen

Draagvlak is een containerbegrip waarvan maar weinig theoretische definities voorhanden zijn. Wel wordt er in bestuurskundige onderzoeken vaak verwezen naar de definitie van draagvlak van Ruelle en Bartels (1998):

“Draagvlak kan omschreven worden als een door belangen ingegeven evaluatie van de (politieke) situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt.”

Er is een aantal dingen die bij deze definiëring opvalt. Ten eerste dat draagvlak is gebaseerd op één of meerdere belangen. Ten tweede dat het is gebaseerd op een evaluatie van een politieke situatie en samenhangt met een oordeel over de feitelijke of wenselijke politieke situatie dat onder woorden is gebracht in beleid. Ten derde dat deze evaluatie wordt gedaan door een persoon of groep die zich tot de doelgroep van het beleid rekent. Ten vierde dat de uiteindelijke evaluatie gevolgen heeft voor de doelgroep waarbij ze actiever of passiever wordt en steun of weerstand biedt. Draagvlak is in deze zin breder dan steun betuigen omdat het volgens Ruelle en Bartels ook kan leiden tot het bieden van weerstand.

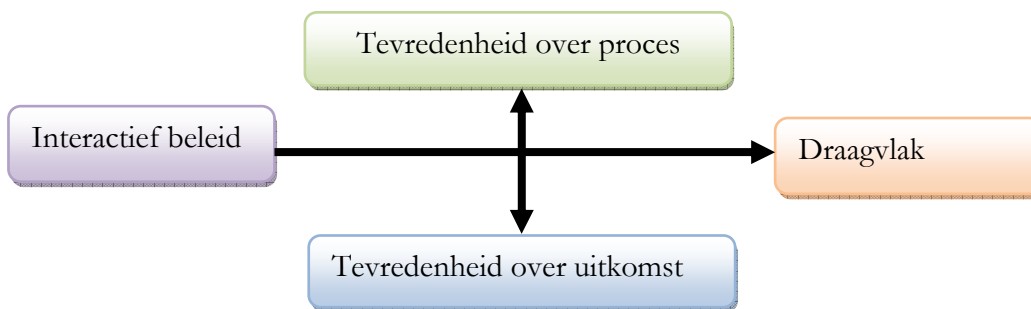
Volgens Ruelle en Bartels (1998) kan draagvlak eenvoudig vertaald worden in de sterkte van het draagvlak. Dit betekent dat draagvlak zowel positief als negatief kan zijn en er tevens sprake kan zijn van een bepaalde mate van draagvlak voor een beleid. De Graaf (2007:49), die onderzoek heeft gedaan naar draagvlak en interactieve beleidsvorming, voegt hier aan toe dat dit kan gaan over zowel tevredenheid over het proces van de beleidsvorming of de tevredenheid over de inhoud, uitkomst en/of resultaten van beleid. Hij stelt tevens dat het valt te betwijfelen of een oordeel ook neutraal kan zijn en of dit in de praktijk kan voorkomen. Volgens Goldenbeld en Vis (2001:25,26) kan een neutraal oordeel getypeerd worden als minimaal draagvlak. Minimaal draagvlak is volgens hen de afwezigheid van sterke kritiek op of weerstand tegen het besluit dat genomen moet worden.

De Graaf (2007:45), die meegaat in de definitie van Ruelle en Bartels (1998) komt in de operationalisatie uit bij onderstaand figuur met ‘Oordeel/Houding’ en ‘Gedrag’ dat zowel negatief (ontevreden en protestacties) als positief (protestacties en steunacties) kan worden uitgedrukt. De Graaf gebruikt uiteindelijk de binnen de sociale wetenschappen gebruikelijke Likertschaal om de mate van draagvlak en tevredenheid uit te drukken.

Draagvlak	Negatief	Positief
Oordeel/houding	Ontevreden	Tevreden
Gedrag	Protestacties	Steunacties

Figuur 2.1

De Graaf (2007:46) vertaalt dit naar vier vragen onderverdeeld in dimensies: “Wat vinden mensen? Wat is hun oordeel? Wat is hun houding? Hoe handelen mensen?”. De Graaf maakt hierbij in de operationalisering tevens het onderscheid tussen inhoudelijk en procesdraagvlak zoals onderstaand conceptueel model laat zien. Draagvlak en beoordeling van beleid wordt hiermee teruggebracht tot één model.



Figuur 2.2

De aanname is dat een positieve waardering of steun van beleid leidt tot een groter draagvlak en een negatieve waardering of weerstand van beleid leidt tot geen of beperkt draagvlak.

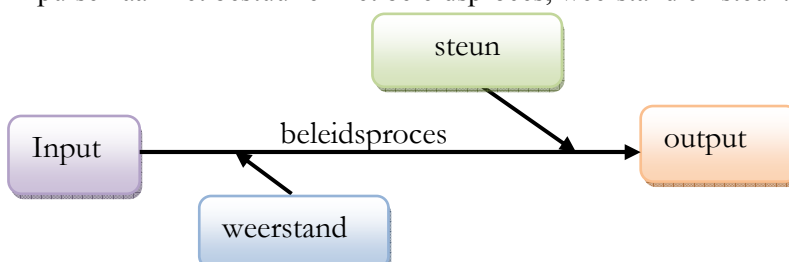
Draagvlak is bij de Graaf de afhankelijke en interactief beleid de onafhankelijke variabele. Zijn onderzoeksvraag is dan ook: “*In hoeverre leidt interactief beleid tot draagvlak bij interactieve projecten in de gemeente Utrecht*”. De veronderstelling is echter dat draagvlak leidt tot beter beleid waarbij draagvlak als onafhankelijke variabele wordt beschouwd zoals deze in dit onderzoek centraal staat.

Draagvlak als ‘support’ in steun, attitude en gedrag

Easton (1975:436) komt tot de volgende omschrijving van draagvlak dat in het Engels nog het best te vertalen is als ‘support’:

“We can describe support as an attitude by which a person orients himself to an object either favorably or unfavorably, positively or negatively. Such an attitude may be expressed in parallel action.”

Kort gezegd komt het er volgens hem op neer dat in ‘support’ refereert aan de manier waarop een persoon evaluatief zichzelf oriënteert ten opzicht van een object door ofwel zijn attitude of zijn gedrag. Easton (1975) koppelt dit aan beleidsvorming waarbij het volgens hem draait om ‘inputs’ (eisen) die moeten worden omgezet in ‘outputs’ (het beleid). De omgeving en externe actoren leveren twee typen impulsen aan het bestuur en het beleidsproces, weerstand en steun. Onderstaande model vat dit samen.



Figuur 2.3

Deze uitwerking van ‘support’ komt overeen met de wijze waarop de Graaf (2007) dat doet. Er is bij draagvlak en draagvlakvorming in beleidsvorming sprake van weerstand of steun dat uiteindelijk resulteert in bepaald beleid. Beleid is dan het object waarvoor steun of weerstand kan zijn. De steun kan zich volgens Easton richten op steun voor gedragsdragers, de heersende elite en voor het regime in bredere zin (Bouckaert, Van de Walle, Maddens en Kampen, 2002:27-32). Steun in het Nederlands heeft echter een positieve connotatie en onderscheidt zich in dat opzicht van draagvlak zoals Ruelle en Bartels (1998) dat doen. Vanuit hun perspectief, dat ook terug te zien is in hun definitie, is draagvlak breder omdat tevens negatieve gedragsuitingen worden meegenomen wat bij het Nederlandse ‘steun’ niet het geval is. De veronderstelling is dat steun gegeven wordt door belanghebbenden die afhangt van de mate van overeenstemming tussen de feitelijke inhoud van het beleid en de wijze waarop de belanghebbenden dit het liefst zouden hebben gezien. Belanghebbenden kijken vanuit hun eigen perspectief en belang naar de feitelijke inhoud en evalueren dat vanuit hun eigen situatie.

Draagvlak als acceptatie van beleidsvoorstellen en -consequenties

Volgens het SCP (1999:14) gaat het bij draagvlak er om hoe men tegenover de voorgenomen veranderingen van beleid staat. De omschrijving die het SCP in hun onderzoek toepast komt van de Raad voor het Milieubeleid (RMB):

“Draagvlak is acceptatie van het uitgevoerde of nog uit te voeren beleid en van huidige en voorgestelde maatregelen, met inbegrip van de consequenties van dat beleid of die maatregelen.”

Bij deze omschrijving is dus tevens ‘acceptatie’ inbegrepen. Het komt er in deze definitie op neer dat men instemt met beleid en de consequenties van dat beleid. Volgens het SCP (1999:14-16) bepaalt de mate waarin wordt ingestemd met het voorgenomen beleid (volledig of alleen onder voorwaarden), de sterkte van draagvlak. Dit is geen statisch gegeven omdat gewinning aan de consequenties eraan kunnen bijdragen dat het draagvlak bij de betrokkenen sterker wordt. Ook beleidsvoorbereiders kunnen het draagvlak actief proberen te versterken door bijvoorbeeld de wenselijkheid van de (voorgestelde) oplossing te onderstrepen of compensaties te bieden voor ongewenste gevolgen. Toch kan beleid alleen succesvol zijn als hiervoor minimaal een matig draagvlak aanwezig is. Van ‘sterk draagvlak’ kan worden gesproken als het probleem wordt erkend én de betrokkenen bereid zijn om dit op de van hen gevraagde wijze op te lossen. Van ‘matig draagvlak’ is sprake als het probleem respectievelijk de wenselijkheid van het oplossen ervan wel worden erkend, maar er bereidheid bestaat zelf aan de oplossing mee te werken. In lijn met Van den Bosch (2007) betekent ‘geen draagvlak’ dat de wenselijkheid van het oplossen van het probleem niet wordt erkend, beleid niet wordt geaccepteerd en er geen bereidheid is om het probleem op te lossen. Negatief draagvlak, zoals de Graaf (2007) dat wel doet, wordt niet onderscheiden. Onderstaand figuur vat dit samen.

Mate van draagvlak bij een individu of institutie			
	Instemming beleid	Acceptatie beleid	Oplossen of bij dragen
Geen	Geen erkenning probleem en wenselijkheid oplossing	Geen acceptatie beleid en de gevolgen ervan	Niet bereid
Matig	Erkenning probleem en wenselijkheid oplossing, <i>onder voorwaarden</i>	Acceptatie beleid en gevolgen ervan	Niet bereid
Sterk	Erkenning probleem en wenselijkheid oplossing, <i>volledig</i>	Acceptatie beleid en gevolgen ervan	Zelf bereid

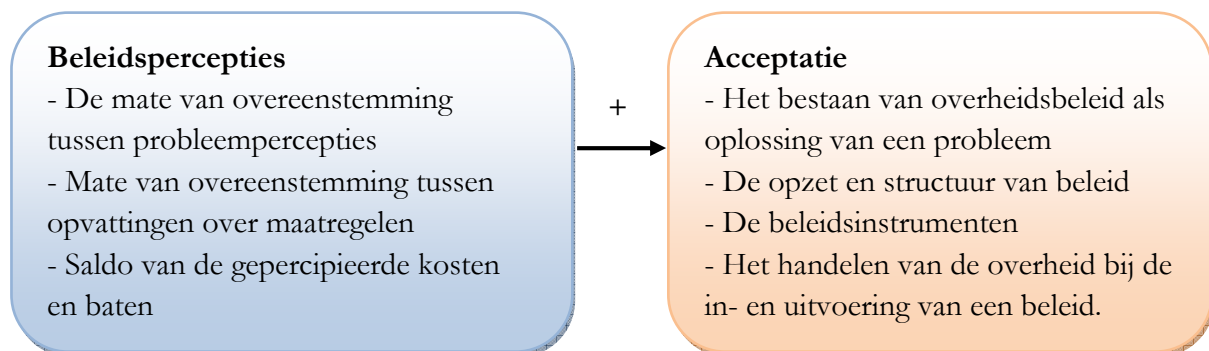
Afgeleid en geïnterpreteerd aan de hand van SCP (1999) en van den Bosch (2007) - *Figuur 2.4*

Draagvlak als acceptatie van beleid

Het woord acceptatie kwam al terug in de definitie van het SCP waarin wordt gezegd dat draagvlak acceptatie *is*. Potman (1989) heeft in zijn proefschrift acceptatie van beleid theoretisch verder onderzocht. Hij legt een conceptuele link tussen acceptatie van beleid en het sociaal psychologische begrip ‘houding’. Acceptatie gaat volgens Potman uit van ‘één of ander subject (een actor) en is gericht op één of ander object. Potman (1989:41,42) definieert ‘acceptatie van beleid’ als:

“de houding (het geheel van cognities en affecten) van een persoon tegenover een beleid, die is gebaseerd op zijn of haar oordeel over het beleid in het licht van zijn of haar normen, waarden, wensen, verwachtingen, doeleinden, belangen of posities.”

Beleed gaat volgens Potman (1989:187) dan om ‘het bestaan ervan’, ‘de vormgeving’, ‘de inhoud’ en ‘de effecten’. Direct of indirect vloeit er, zo is de veronderstelling, een gedragsuiting uit voort. Oordeel en houding spelen een belangrijke rol bij de acceptatie van beleid zoals we zien in zijn definitie. Potman focust hierbij wel op actoren binnen de overheid en maakt onderscheid tussen legitimiteit en acceptatie. De basis van legitimiteit van wetgeving en beleid zijn de procedures of “de overeenstemming ervan met de waardepatronen in de samenleving”. Bij ‘acceptatie van beleid’ laten actoren zich leiden door individuele calculatie van het nut dat het beleid voor hen heeft in het licht van hun waarden, normen, wensen doeleinden, belangen en vanuit hun eigen posities (Bekkers, 2003:95). Potman operationaliseert dat in de volgende samenvattende aspecten:



Figuur 2.5

De beleidspercepties leiden allemaal tot een toename van acceptatie van beleid is de veronderstelling van Potman. Het op deze wijze naar acceptatie kijken lijkt sterk op de wijze waarop het SCP draagvlak operationaliseert. Toegevoegd zijn de mate van overeenstemming tussen opvatting over maatregelen en het saldo van de verwachte kosten en baten. Daarnaast gaat het bij de acceptatie in dit geval ook om de opzet en structuur van beleid. Potman beperkt zich echter wel tot overheidsbeleid. Acceptatie, en ook draagvlak, kan breder worden opgevat en hoeft niet te worden beperkt tot alleen overheidsbeleid of beleid dat alleen door de overheid wordt in- en uitgevoerd.

2.3 Soorten draagvlak

Van Dam, Berveling, Neelen en Wille (1996) stellen dat hét draagvlak niet bestaat omdat er verschillende soorten actoren, en daarmee ook verschillende soorten draagvlak, zijn te onderscheiden (zie ook de Graaf, 2007). Hieronder worden enkele soorten behandeld.

Maatschappelijk, sociaal of publiek draagvlak - Boogers (1998), Goldenbeld en Vis (2001) en Edelenbos (1998) betrekken draagvlak op burgers. Zij noemen dit maatschappelijk, sociaal of publiek draagvlak. Ruelle en Bartels stellen daarover het volgende: “Kort gezegd, een maatschappelijk draagvlak is opgebouwd uit attitudes, betrokkenheid en actiegeneigdheid en wordt ‘gedragen’ door aantallen mensen en machtsposities van groepen.” (in de Graaf, 2007).

Politiek draagvlak - Van Dam, Neelen, Berveling en Wille (1996) spreken over politiek draagvlak. Dit heeft betrekking op de mate waarin politici en bestuurders voorstanders van een maatregel zijn en richt zich op draagvlak bij politieke vertegenwoordigers en gezagsdragers. Politiek draagvlak kan worden beïnvloed door maatschappelijk draagvlak. Easton (1975) maakt bij politiek draagvlak nog onderscheid tussen specifiek en diffuus draagvlak. Draagvlak kan ‘specifiek’ zijn als dit het directe resultaat is van tevredenheid over (de te verwachten) uitkomsten. Dit impliceert dat, in het geval van politiek draagvlak, de wensen van burgers worden vervuld door gezagsdragers, de heersende elite of het regime en politieke systeem in brede zin. In de praktijk is dit echter niet altijd het geval. Omdat het gaat om verwachte uitkomsten die moeten aansluiten bij de gearticuleerde wensen (of eisen) hoeft prestatie volgens Easton niet altijd invloed te hebben op legitimiteit en vertrouwen waardoor er nog steeds politiek draagvlak kan zijn (Bouckaert, Van de Walle, Maddens en Kampen, 2002:28,29). Draagvlak is ‘diffuus’ als mensen op het ene terrein niet tevreden zijn maar toch steun leveren op een ander terrein, niveau of manier. Diffuus draagvlak gaat volgens Easton dan vooral om het affectieve, terwijl specifiek draagvlak gaat om het concreet uitvoeren en vervullen van wensen waarbij steun pas wordt gegeven als de (eigen) eisen terug zijn te zien in het beleid(sproces).

Bestuurlijk draagvlak - Goldenbeld en Vis (2001:26) spreken over bestuurlijk draagvlak dat verwijst naar de door belangenafwegingen gekleurde waardering voor, en medewerking aan, een maatregel bij ambtenaren die geconfronteerd worden met de voorbereiding of uitvoering van een maatregel (zie de Graaf, 2007:42).

Institutioneel draagvlak - Institutioneel draagvlak is hetzelfde als maatschappelijk, sociaal of publiek draagvlak behalve dat het hierbij gaat om instituties en organisaties en niet om individuen stelt het SCP (1999:14,15). Dit betekent ook dat de vinger naar de institutie of organisatie zelf kan wijzen als gezocht wordt naar een oplossing voor een probleem. Het is hierbij relevant om onderscheid te maken tussen drie verschillende soorten of typen belanghebbenden. De Graaf (2007:23-24, 163-170) maakt op basis van Spit en Zoete (2002) de volgende driedeling van belanghebbenden:

1. Degenen die naast een fysiek, ook een politiek, economisch of sociaal belang *bij* een kwestie hebben, maar die, in de ogen van de betreffende overheid, beschikken over een *relatief geringe mobilisatiekracht*
2. Degenen die naast een fysiek, ook een politiek, economisch of sociaal belang *in* een kwestie hebben, maar die, in de ogen van de betreffende overheid, beschikken over een *relatief grote mobilisatiekracht*.
3. Degenen die een direct zakelijk of immaterieel belang hebben *bij de oplossingen* van de kwestie.

De Graaf kiest hierbij het perspectief van de betreffende overheid bij interactieve beleidsvorming en draagvlak. Het derde type belanghebbenden wordt vanwege zijn machtspositie vaak nauw betrokken bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. Het eerste en tweede type belanghebbenden wordt nauwelijks betrokken bij interactieve beleidsvorming tenzij de mobilisatiekracht van de belanghebbende toeneemt. Hoe groter de mobilisatiekracht, des te eerder de belanghebbende wordt betrokken bij de (interactieve) beleidsvorming. Het verschil tussen maatschappelijk en institutioneel draagvlak is dat bij maatschappelijk draagvlak het niet gaat om groepen mensen die formeel georganiseerd zijn in instituties en organisaties, maar om mensen die losse (ad hoc) verbindingen met elkaar aangaan voor zover zij een gedeeld belang hebben ‘bij’ een kwestie. Je zou kunnen denken aan actie of milieugroepen. Instituties daarentegen zijn formele organisaties die een belang hebben ‘in’ een kwestie en daarnaast over een relatief grote mobilisatiekracht beschikken zoals makelaars en onroerend goed.

Overige vormen van draagvlak - Er zijn meer soorten van draagvlak maar die zijn meestal niet gerelateerd aan doelgroepen maar aan een bepaalde waarde of een bepaald principe. Voorbeelden daarvan zijn financieel, moreel, economisch en cultureel draagvlak.

De kern bij de verschillende soorten van draagvlak is dat deze zich van elkaar onderscheiden op basis van groepen mensen. Soms zijn dit doelgroepen van beleid, soms zijn dit de vormers van beleid en soms zijn dit de uitvoerders van beleid. Daarnaast onderscheiden deze soorten zich van elkaar in de mate waarin deze groepen betrokken zijn bij problemen, doelen of oplossingen van beleid. Tevens onderscheiden de groepen mensen zich van elkaar in de mate waarin zij beschikken over een al dan niet geringe of grote mobilisatiekracht. Anders gezegd, hoe meer een groep mensen betrokken is bij de vorming of uitvoering van beleid en beschikt over mobilisatiekracht, des te serieuzer deze zou moeten worden genomen door de actor die het beleid bepaalt.

2.4 Conclusie

Er zijn verschillende definities van draagvlak binnen de bestuurskunde. Dit heeft mede te maken met de vertaling van het begrip van en naar het Engels. Wat opviel aan de definities die gehanteerd werden is dat het in bijna alle gevallen gekoppeld wordt aan actoren die betrokken zijn bij het beleid van een actor of zelfs tot de doelgroep daarvan behoren. Individuen of actoren zouden zich dan in de in het beleid genoemde problemen, oplossingen, maatregelen en de verwachte consequenties daarvan moeten kunnen vinden. Een bepaalde mate van overeenstemming is nodig wil een groep beleid accepteren en steun betuigen.

Verder kon worden geconstateerd met betrekking tot de operationalisatie dat er geen overeenstemming bestaat over hoe draagvlak te operationaliseren en meten is. Is er zo iets als ‘negatief’ draagvlak en ‘positief’ draagvlak? Komt draagvlak niet eigenlijk neer op ‘tevredenheid’, ‘instemming met’, ‘acceptatie van’ of ‘vertrouwen in’ iets? Is dat dan een oordeel, mening en/of houding?

De verschillende soorten draagvlak die worden onderscheiden zijn, maatschappelijk, sociaal of publiek draagvlak, politiek draagvlak, bestuurlijk draagvlak en institutioneel draagvlak. Belangrijkste verschil tussen de verschillende soorten van draagvlak is dat deze zich van elkaar onderscheiden op basis van groepen mensen. Soms zijn dit doelgroepen van beleid, soms zijn dit de vormers van beleid en soms zijn dit de uitvoerders van beleid. Daarnaast onderscheiden deze soorten zich van elkaar in de mate waarin deze groepen betrokken zijn bij problemen, doelen of oplossingen van beleid. Tevens onderscheiden de groepen mensen zich van elkaar in de mate waarin zij beschikken over een al dan niet geringe of grote mobilisatiekracht.

In de komende hoofdstukken zal verduidelijkt moeten worden op welke wijze men nu precies veronderstelt dat draagvlak samenhangt met beleid, en dan in specifieke zin met vorming en uitvoering van beleid. In het volgende hoofdstuk wordt echter eerst ingegaan op de afhankelijke variabele uit de eerste deelvraag, de vorming en uitvoering van beleid.

Hoofdstuk 3: Definiëring en operationalisatie van de vorming en uitvoering van beleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de afhankelijke variabele dat het tweede gedeelte vormt uit de eerste deelvraag, 'de vorming en uitvoering van beleid'. Besproken wordt hoe beleid kan worden gedefinieerd, geoperationaliseerd en welke visies er zijn op de beleidsvorming en -uitvoering. Hierbij wordt getracht om de belangrijkste zaken uit de veelheid aan literatuur die hierover geschreven is te distilleren met de relevantie daarvan in relatie tot draagvlak in het achterhoofd. Hierbij zal het onderscheid worden gevolgd dat Bovens, 't Hart en van Twist (2001) maken tussen de analytische en politieke visie.

3.2 Definiëring van beleid

Beleid wordt door Bovens, 't Hart en van Twist (2001:82) zo neutraal mogelijk omschreven als:

“de voornemens, keuzes, acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen.” Hoogerwerf (1998:13) omschrijft beleid als: *“het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.”*

Uit bovenstaande definities van beleid wordt duidelijk dat beleid een richting aangeeft van waaruit een probleem dient te worden opgelost. Dit vanuit het perspectief van de beleidsmaker of beleidsmakers als dit meerdere mensen of actoren betreft. Hoewel beleid vaak als een rationeel en eenduidig begrip wordt beschreven en toegepast, zoals Hoogerwerf (1987; 1993; 1998) dat doet, is dit allerm minst het geval stellen Bovens, 't Hart en van Twist (2001). Bij de bepaling van het probleem, de doelstellingen of wijze van (overheids)sturing worden voortdurend (politieke) afwegingen gemaakt. Bij het maken van afwegingen spelen zowel normen, waarden als ideologische overtuigingen een rol. Hierdoor is er in de praktijk vaak nauwelijks sprake van rationaliteit en eenduidigheid. Betrokken actoren kunnen verschillende belangen en motieven hebben om bepaalde keuzes te maken bij het vormen en uitvoeren van beleid. Net als bij het concept draagvlak het geval bleek, verschilt men ook met betrekking tot beleid in de interpretatie. Bij de bespreking van de beleidsvorming en -uitvoering zal daarom steeds worden ingegaan op twee belangrijke verschillende visies die men, in lijn met Bovens, 't Hart en van Twist (2001), op beleid kan hebben. Dit is de analytische en politieke visie.

Analytische visie - Het oplossen van problemen, doelgerichtheid en weloverwogen handelen zijn de centrale peilers van het analytische beleidsdenken. Vanuit de analytische visie is de maatschappij een object van sturing dat beïnvloed kan worden. Het beleid zelf is het product van de doelbewuste keuzes die, door middel van rationele afweging van voor- en nadelen van verschillende alternatieve handelwijzen, zijn gemaakt.

Politieke visie - De politieke visie legt de nadruk op de tegenstellingen en verschillende achtergronden van actoren in de maatschappij die specifieke belangen en posities hebben. Strijd en conflictbeslechting is de wijze waarop beleid wordt gevormd en tot stand komt. De conflicten over beleid kunnen ontstaan door ideologische, religieuze en culturele verschillen tussen actoren. Het doel van beleid is wel om uiteindelijk te komen tot het beslechten van conflicten en het komen tot werkbare compromissen. Voor het vormen en uitvoeren van beleid zijn daarom meerdere actoren betrokken bij het proces. Het is niet enkel de overheid die stuurt, maar het zijn verschillende overheden en maatschappelijke organisaties die samen het beleid vormen en beïnvloeden. Naast coproductie is hierdoor ook sprake van concurrentie waar de omgeving tevens een rol bij speelt.

3.3 Beleidsvorming

Analytische visie

Vanuit de analytische visie komt de rationaliteit van beleid tot uitdrukking in het proces van de beleidsvorming. Beleidsvorming start met het analyseren van de oorzaken van het probleem. Vervolgens worden alternatieve mogelijkheden gezocht voor het aanpakken van het probleem. Daarna wordt gekozen voor één van de mogelijke oplossingen.

De nadruk bij de analyse van beleidsproblemen ligt op oorzaak-gevolg relaties waarbij de maatschappij wordt gezien als een geheel van actoren (burgers, groepen, organisaties) en factoren (technologische, sociaal-culturele, politieke, juridisch, historische, economische en internationale ontwikkelingen). Aangrijpingspunten voor de vorming van beleid liggen in het maatschappelijk veld. Daarom maakt de analytische beleidsmaker een veldmodel waaruit de relatie oorzaak-gevolgrelaties moeten blijken. Het beleidsprobleem dient dan ook zoveel mogelijk vanuit verschillende perspectieven en kanten te worden bekeken. Ook vanuit het perspectief van de betrokken actoren met hun wensen en verwachtingen.

Bij de in te zetten beleidsinstrumenten wordt vooral gekeken naar doel-middelrelaties. De in te stellen maatregelen en in te zetten middelen dienen de oorzaken van het probleem te verminderen, voorkomen of verwijderen.

De beleidsvoorbereiding eindigt bij het opstellen van één of meerdere beleidsvoorstellen waaruit vervolgens de bestuurders kiezen welke aanpak dient te worden vastgelegd en uitgevoerd. De analytische beleidsontwerper heeft weinig invloed op dit besluitvormingsproces. Hij of zij dient er enkel voor te zorgen dat de argumentatie logisch, helder, consistent en overtuigend genoeg is. Hoogerwerf (1998) heeft voor het ontwerpen van beleid het volgende stappenplan ontwikkeld:

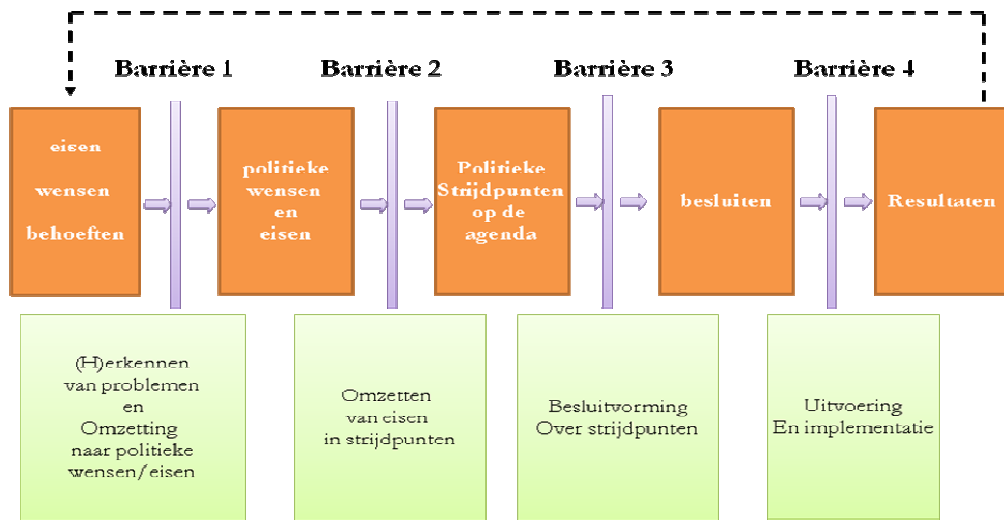
- 1 *Analyse van de opdracht tot het ontwerpen van een beleid.*
- 2 *Analyse van het beleidsprobleem.*
- 3 *Analyse van oorzaken van de problematische situatie*
- 4 *Formulering van het einddoel en de bijbehorende evaluatiecriteria.*
- 5 *Het overwegen van mogelijke beleidsinstrumenten met hun te verwachten bijdragen aan het bereiken van het einddoel (het voorlopige beleidsinstrumentenmodel).*
- 6 *Het ontwerpen van de organisatie en het proces van de beleidsuitvoering.*
- 7 *Afweging van de verwachte kosten en baten van toepassing van de mogelijke beleidsinstrumenten.*
- 8 *De uiteindelijke formulering van het beleidsontwerp, met inbegrip van een beleidsmodel.*

Hoogerwerf's stappenplan is inductief, analytisch en resultaatgericht. Het streven is om de aangedragen alternatieven door de beleidsontwerpen door belangengroepen te laten begrijpen en ondersteunen. Alle stappen in de beleidsvorming moeten een logische samenhang vertonen met de feiten en de context. Een brede ondersteuning en aanvaardbaarheid van beleidsvoorstellen is in het bijzonder belangrijk voor het slagen van het beleid en vergroot de legitimiteit.

Easton (1975), zo zagen we eerder, benadrukt vanuit eenzelfde benadering dat het voor draagvlak en steun van actoren belangrijk is dat het bij beleidsproces onophoudelijk 'inputs' (eisen) vanuit de omgeving, worden omgezet in 'outputs' (het beleid). De omgeving en externe actoren leveren twee typen impulsen aan het bestuur en het beleidsproces. Dat zijn steun en eisen. Zijn veronderstelling is dat naarmate het (openbaar) bestuur er in slaagt te voldoen aan de eisen vanuit de omgeving, daarmee ook de steun voor zijn functioneren zal toenemen.

Het barrièremodel (Bovens, 't Hart en van Twist, 2001:143) dat in de onderstaande figuur staat weergegeven past bij de analytische visie op beleidsvorming alleen krijgt 'macht' ook een rol. Er wordt onderscheid gemaakt tussen 'realisatiemacht' (het vermogen om beleid tot stand te brengen) en 'hindermacht' (het vermogen om beleid tegen te houden) waarmee de beleidsvorming een soort

hindernisrace wordt (Bovens, 't Hart en van Twist, 2001:142-144). Toch is de kritiek op dit model dat beleidsvorming niet altijd zo problematisch hoeft te verlopen en dat inmenging ook kan worden gezien als een kans in plaats van als een probleem. Dit sluit aan bij het stromenmodel dat bij de bespreking van de politieke visie op beleidsvorming terugkomt.



Figuur 3.1

Politieke visie

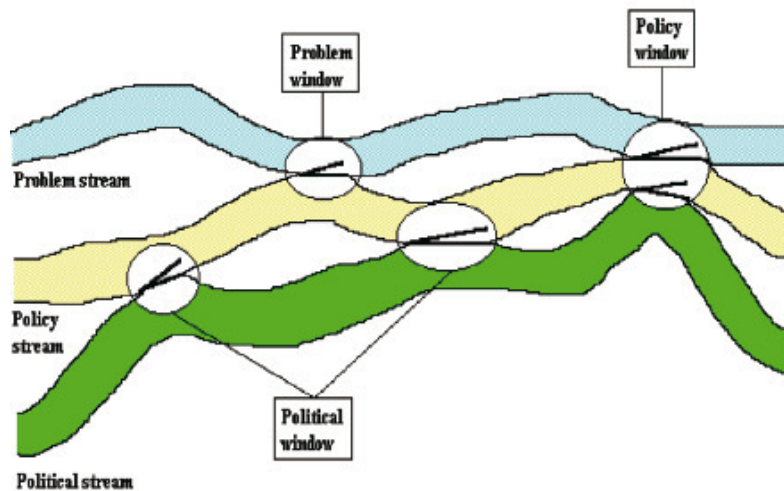
De politieke visie legt nadruk op de wijze waarop beslissingen, die in het beleid zijn vastgelegd, worden genomen. Vanuit de analytische visie zou men hier te weinig aandacht aan besteden terwijl het juist belangrijk is hoe het proces verloopt waarbij denkstappen, afwegingen en keuzes worden gemaakt met de betrokkenheid en invloed van verscheidene actoren. Draagvlak bepaalt dan bij de besluitvorming welk beleidsvoorstel uiteindelijk wordt gekozen, en niet de interne consistentie of overtuigingskracht. Daarnaast oefent het politieke krachtenveld rond het betreffende beleidsonderwerp macht (of invloed uit) op de verschillende fasen en stappen in het beleidsvormingsproces.

Volgens Stone (2002:241) is bij het nemen van beslissingen van belang wie uiteindelijk de (meeste) macht heeft om te beslissen of de knoop door te hakken. Stone stelt dan ook dat men vanuit de analytische visie te rationeel redeneert en handelt. Beleidsvorming is niet alleen een model dat bestaat uit het nemen van rationele beslissingen. Rationele beslissingsmodellen worden volgens haar gebruikt door mensen met belangen in het resultaat die om die reden de overtuigingskracht van zulke modellen gebruiken. Tevens zijn doelen niet altijd vaststaand en standaard omdat in een politiek krachtenveld (dat zij de 'polis' noemt) met zeer uiteindelijke belangengroepen het juist vaak voor komt dat doelen vaag worden geformuleerd. Ambigüiteit is dan zelfs onvermijdelijk omdat elke "stap" uit het concept van de rationele beleidsvorming door de belanghebbenden gezien wordt als strategische interventiemogelijkheid om controle te behouden of te krijgen op het beleidsproces. Volgens Stone (2002) kan het beleidsvormingsproces gezien worden als vier stappen die elke problemen kunnen opleveren afhankelijk van het actorperspectief. De eerste stap is het definiëren van doelen. Het volgende is het bedenken van alternatieven. De derde stap is het in acht nemen van de consequenties van de alternatieven. De laatste stap is het kiezen voor het beste alternatief.

Het stromenmodel van Kingdon, dat in de onderstaande figuur staat weergegeven, kan worden gezien als een alternatief op het barrièremodel. In Kingdon's 'stromenmodel' krijgen kansen en 'windows of opportunities' namelijk ook de aandacht in plaats van alleen de barrières of problemen. Tevens lijkt Kingdon zich hiermee van het analytische systeemmodel af te zetten en de realiteit van beleidsvorming als uitgangspunt te willen nemen. Kingdon stelt dat er drie denkbeeldige stromen te onderscheiden zijn die, wanneer zij gekoppeld worden, kunnen leiden tot een beleidsraam en eventueel

tot een besluit. De eerste stroom is de stroom met problemen die op de politieke agenda kunnen komen. De tweede stroom is de stroom met beleidsoplossingen waar verschillende partijen bij betrokken zijn. De (mogelijke) beleidsoplossingen vormen tezamen de derde stroom. De daadwerkelijke besluiten worden genomen in de derde stroom, die bestaat uit actoren die problemen en oplossingen koppelen, rekening houdend met de politieke context.

In het analytische beleidsvormingsproces worden oplossingen altijd pas in reactie op bestaande problemen bedacht, terwijl Kingdon dat vanuit de politieke visie los laat. Al naar gelang pleitbezorgers problemen onder de aandacht brengen wordt gezocht naar oplossingen. Ook kunnen pleitbezorgers bepaalde oplossingen voor ogen hebben om daar vervolgens een passend probleem bij te zoeken. Op die manier proberen pleitbezorgers bewust kansen (*windows of opportunities*) te creëren. Beleid wordt dan gevormd daar waar de drie stromen samenvloeien en dus op het moment dat voldoende politieke beslissers ervan overtuigd zijn dat een bepaalde reeks problemen met een bepaalde reeks oplossingen moet worden aangepast. Deze kansen kunnen gecreëerd worden maar kunnen ook door (toevallige of natuurlijke) omstandigheden zo voorkomen zoals bij natuurrampen. Door de overstroming van twee grote rivieren in 1993 en 1995 kwam er ineens een doorbraak in de impasse over dijkverzwaring. Veiligheid ging ineens boven alles waardoor snel draagvlak ontstond (Bovens, 't Hart en van Twist, 2001:147).



Figuur 3.2⁶

3.4 Beleidsuitvoering

Analytische visie

Vanuit de analytische visie op beleidsuitvoering staat gedragsbeïnvloeding van doelgroepen van het beleid staat centraal. Om problemen op te lossen dient gedrag van burgers of organisaties te worden veranderd. De beleidsmaker, of overheid, heeft verschillende middelen of instrumenten ter beschikking om dat tot stand te brengen. De instrumenten die worden gekozen zijn degene die het meest effectief, doelmatig en doeltreffend zijn. Ook uitvoeringsorganisaties zijn instrumenten. Zij zijn een schakeltje in de keten of machine van de uitvoering (Bovens, 't Hart en van Twist, 2001:92). Beleidsuitvoering vergt daarom het inrichten van uitvoeringsorganisaties en het voorbereiden van de werkzaamheden die deze organisatie moet gaan verrichten. Deze beleidsinvoering (implementatie) kan ook wel worden omschreven als 'het gebruiksklaar maken van een beleid' voor en door de uitvoeringsorganisatie(s) (Geul, 1999:73). Het uiteindelijk uitvoeren wordt gedaan door de eerstelijns functionarissen, '*streetlevel bureaucrats*' (Lipsky, 1980). Omdat beleid soms nationaal wordt bepaald en lokaal dient te worden uitgevoerd kan er een kloof ontstaan tussen het nationaal en lokaal niveau.

⁶ Het stromenmodel van Kingdon: gebaseerd op Graaf, van de. & Hoppe (1989:198). Figuur overgenomen uit Geotechnics (2005:14)

Daarnaast kan er in de vertaling van management (organisatie-)niveau naar het niveau van de daadwerkelijke uitvoerders een kloof ontstaan.

Presmann en Wildavsky (1973) beschrijven aan de hand van een casus de problemen die kunnen ontstaan in de uitvoeringsfase van het beleidsproces. Implementatie is volgens Presmann en Wildavsky: “*to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete*” (Presmann & Wildavsky, 1973:xxi). Er is echter wel iets nodig om te implementeren en dat noemen zij ‘beleid’. Beleid en implementatie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Toch is er volgens hen een startpunt nodig met geformuleerde doelen omdat er anders achteraf niet beoordeeld kan worden of implementatie is geslaagd of heeft gefaald. Het succes van implementeren hangt dan af van de mogelijkheid tot het bereiken/bewerkstelligen van de voorspelde gevolgen nadat aan de initiële condities is voldaan. Als de implementatie niet wil lukken betekent dat nog niet dat beleid is gefaald maar kan dit wel aangeven dat de beleidsmaker niet heeft kunnen vasthouden aan het startpunt en de doelen. Het kan ook zijn dat het startpunt, de doelen, te hoog zijn gesteld (Presmann & Wildavsky, 1973:xxiv,136). Om beleid te laten slagen is het nodig dat eerst alle actoren goed in beeld worden gebracht. Actoren zijn in die zin alle deelnemers die op welke wijze dan ook betrokken zijn bij het probleem of onderwerp. Vervolgens zullen de belangen en beweegredenen van de verschillende actoren moeten worden meegewogen om zo tot een breder draagvlak en kleinere kans van falen te komen. Toch kunnen juist de tegenstrijdige criteria, belangen, onzekerheden en een hoge mate van wantrouwen in het slagen van het beleid een negatieve invloed hebben. Dit kan er voor zorgen dat overeenkomsten maar traag op gang komen doordat niet iedereen bijvoorbeeld eenzelfde mate van urgentie ervaart. Tevens kan het steeds zoeken naar overeenkomsten en consensus leiden tot het steeds moeten aanpassen van overeenkomsten en afspraken waardoor men uiteindelijk niet toe komt aan het uitvoeren van plannen zelf (Presmann & Wildavsky, 1973:92). Succesvol implementeren doe doet men door te leren van oud beleid en deze leerpunten toe te passen in nieuw beleid en nieuwe doelstellingen. Hiermee wordt beleid maken een proces waarbij geleerd wordt fouten uit het verleden. De basisreden waarom beleid het redt is doordat deze in staat is zich aan te passen aan de omgeving voor een lange periode. Dit komt sterk overeen met het systeemmodel van Easton (1975) dat eerder is behandeld.

Belangrijkste uitgangspunt vanuit de analytische visie blijft echter wel dat er een scheiding bestaat tussen beleidsvorming en de beleidsuitvoering en -implementatie. Er is dan nog wel discussie over de wijze waarop deze elkaar beïnvloeden. Zo is er volgens Geul (1996) het ‘traditionele beeld’ dat beleid implementatie beïnvloedt. Anderzijds is er het ‘radicale beeld’ waarbij implementatie (vanaf het niveau van de ‘*streetlevelbureaucrat*’) het beleid beïnvloedt. Het ‘moderne beeld’ past meer binnen de politieke visie waarbij beleidsuitvoering wordt gezien als de voortzetting van de politieke strijd alleen met andere middelen (Geul, 1996:100:102).

Politieke visie

Vanuit de politieke visie is er geen strikte scheiding tussen beleidsvorming en –uitvoering. De strijd die namelijk plaatsvindt bij de beleidsvorming vindt ook plaats bij de beleidsuitvoering. Ook bij de beleidsuitvoering kunnen doelen, probleemdefinities en afwegingen over middelen ter discussie staan bij betrokkenen. Elk met hun eigen logica zullen zij trachten alsnog hun ‘gelijk’ te halen in deze fase van het beleidsproces. Het is dan ook bijna nooit het geval bij complexe beleidsproblemen dat de uitvoering zo wordt gedaan als dat het bij het beleidsontwerp was uitgedacht (Bovens, ’t Hart en van Twist, 2001:94). Dit is dus duidelijk een andere benadering dan die van Pressman en Wildavsky (1973) die stelden dat wanneer doelen niet aansluiten bij de uitvoering er iets mis is met de doelen of met de uitvoering. Vanuit de politieke visie stelt men echter dat beleid wordt gevormd terwijl je het uitvoert. Beleidsvorming is dan een constant proces van probleemdefinitie en herdefinitie waarbij voortdurend belangen en belangengroepen op elkaar inspelen. Het is een interactief proces waarbij actoren problemen definiëren, op de agenda zetten, oplossingen bedenken, daarover beslissen, die

beslissingen uitvoeren door het inzetten van middelen en het geheel evalueren terwijl het wordt uitgevoerd. Stone (2002:259) zegt hier over: “*Policy actions are really ongoing strategies for structuring relationships and coordinating behaviour to achieve collective actions*”. Dit kan complicaties opleveren met betrekking tot de machtsverdeling tussen verschillende actoren.

Daarnaast spelen ook veel nadrukkelijke contextuele factoren een rol bij de zowel de vorming als uitvoering van beleid. Dit kunnen dezelfde factoren zijn zoals technologische, sociaal-culturele, politieke, juridisch, historische, economische en internationale ontwikkelingen. Voor een beleidsmaker of initiatiefnemer is het proces niet volledig beheersbaar en vaak afhankelijk van het proces, de actoren en factoren. Vanuit de politieke visie zet de (politieke) strijd zich dus door in de uitvoering en evaluatie van beleid en moet draagvlak ook in deze fase nog worden verdiend.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is ingegaan op beleid en de vorming en uitvoering daarvan. Vanuit de analytische en politieke visie is gekeken naar deze beleidsaspecten.

Draagvlak speelt binnen beide visies op beleid een rol, maar wel een verschillende. Bij de analytische visie wordt draagvlak vooral pragmatisch bekeken waarbij ondersteuning en aanvaardbaarheid nodig worden geacht om beleid legitiem te maken en goed te kunnen uitvoeren. Hiervoor dienen doelen helder, haalbaar en duidelijk te zijn. Rationaliteit en legitimiteit staat hierbij centraal waarbij het beleidsproces een logisch incrementeel proces is dat wordt vormgegeven door de beleidsmakers. Draagvlak is nodig bij belangengroepen om hen te laten begrijpen wat met het beleid wordt beoogd en op welke manier dat dient te worden gerealiseerd. Draagvlak of steun kan dan als input dienen (zoals bij Easton, 1975) maar kan ook tot stand komen na de beleidsvorming of tijdens de uitvoering. Daarnaast wordt draagvlak niet altijd nodig geacht omdat draagvlak van belangengroepen negatieve invloed kan hebben op de kwaliteit van de inhoud van het beleid.

Een ander belangrijk kernpunt van draagvlak bij de analytische visie is de idee van ‘beheersbaarheid’. De beleidsmaker wordt in staat geacht het beleid en het beleidsproces zo vorm te geven dat dit uiteindelijk consistent en overtuigend genoeg is om conform de doelen te worden uitgevoerd de uitvoerende organisaties. De beleidstekst en beleidsinhoud zijn hierin leidend.

De kern van draagvlak binnen de politieke visie is dat deze tot stand kan komen door (politieke) machtsstrijd tussen betrokken actoren gedurende alle verschillende fasen van het beleidsproces. Draagvlak is dan een machtsmiddel dat kan worden ingezet om bepaalde eigen of (gedeelde) gemeenschappelijke doelen na te streven. Verschillende percepties op vorming en uitvoering van beleid kunnen zowel kansen als belemmeringen zijn voor draagvlakvorming.

Voor de beleidsmaker is draagvlak van belang voor succesvolle beleidsuitvoering. Het creëren van draagvlak onder actoren tijdens het beleidsproces is hierbij essentieel. Het bepaalt namelijk voor een groot deel de wijze waarop besluiten worden genomen. Het is niet de interne consistentie of overtuigingskracht van de beleidstekst of beleidsinhoud dat het succes van beleid bepaald, maar de wijze waarop door verschillende actoren draagvlak wordt gevormd en beslissingen worden genomen tijdens het beleidsproces. Daarnaast spelen naast rationele afwegingen ook normatieve en ideologische visies een rol.

De politieke visie laat duidelijk zien dat de beleidsmaker niet perse degene hoeft te zijn met de meeste macht of de meeste dominantie. Dit maakt de ‘beheersbaarheid’ van het beleidsproces voor de initiatiefnemer bijzonder lastig wanneer percepties over de verschillende onderdelen van het beleidsproces of –inhoud sterk van elkaar verschillen. In het volgende hoofdstuk wordt meer uitvoerig ingegaan op de relatie tussen inhoud, proces en draagvlak bij de bespreking van de veronderstelde invloed tussen draagvlak en beleidsvorming en -uitvoering.

Hoofdstuk 4: De invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van beleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de relatie tussen de onafhankelijke variabele ‘draagvlak’ en de onafhankelijke variabele ‘vorming en uitvoering van beleid’. In beide voorgaande hoofdstukken is al het een en ander gezegd over deze relatie omdat in de definiëring al veronderstellingen zaten over de rol die draagvlak speelt bij beleid en andersom. Daarom wordt eerst ingegaan op de invloedsrelatie tussen draagvlak en de vorming van beleid waarbij de proces- en inhoudelijk draagvlak van belang blijken. Bij de invloedsrelatie tussen draagvlak en de uitvoering van beleid blijkt draagkracht van belang. Tevens veronderstelt men dat externe factoren een rol spelen bij draagvlak en vorming en uitvoering van beleid en om die reden worden deze daarna nog kort behandeld.

Helder moet in ieder geval worden wat het veronderstelde effect is van dit concept en uiteindelijk wat voor invloed draagvlak heeft op de vorming en uitvoering van beleid aan de hand waarvan de operationalisatie voor dit onderzoek verder kan worden uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

4.2 Draagvlak en de vorming van beleid

Draagvlak wordt in de bestuurskunde vaak in verband gebracht met vorming van beleid en dan in het specifiek interactieve beleidsvorming. In de hedendaagse samenleving wordt het steeds belangrijker gevonden dat beleidsmakers burgers betrekken in de beleidsvorming of op zijn minst interactie en dialoog onderhouden met burgers (Vlassenroot e.a., 2006). De Graaf (2007) deed onderzoek naar de relatie tussen interactieve beleidsvorming en draagvlak en nam voor de draagvlakdefinitie de definitie van Ruelle en Bartels (1998) over. Interactief beleid komt er volgens hem op neer dat *“een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium (groepen) burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden betreft bij de planvorming, de besluitvorming en/of de uitvoering met het doel meer draagvlak te krijgen en eventuele weerstand weg te nemen”* (de Graaf, 2007:37). Interactief beleid wordt dan ingezet als doel om meer legitimiteit voor beleid te krijgen. Volgens Hoogerwerf (1998:13-15) hangt de legitimiteit af van de aanvaardbaarheid van het beleid voor de betrokkenen. Draagvlak wordt gebruikt om aan te geven dat er steun is voor een voornemen, een beslissing of een breder beleidsprogramma. Draagvlak is dan nodig om gedrag te legitimeren en (voorgenomen) plannen te kunnen uitvoeren. Tevens is het één van de belangrijkste motieven om interactieve beleidsvorming toe te passen en actoren daarbij te betrekken (de Graaf, 2007:2,3). Dit kan ontstaan door de uitkomsten van beleid te laten aansluiten bij de belangen van belanghebbenden of stakeholders, maar ook door hen in het beleidsvormingsproces al te betrekken. Door te investeren in een vroeg stadium van het beleidsproces hoopt men zoveel mogelijk weerstand aan het einde van het beleidsproces weg te nemen en zoveel mogelijk steun hiervoor te krijgen. Goldenbeld en Vis (2001) bijvoorbeeld beschouwen draagvlak als resultante van een samenwerkingsproces tussen besluitvormers. Inhoudelijke afwegingen, voortgang, en openheid en belangenbehoud van deelnemende partijen in het proces bepalen of draagvlak voor de uitkomsten van het proces toe- of afneemt. Beslissingen die inhoudelijk deugen, die voortgang van gebeurtenissen bevorderen en die openheid ‘tussen’ en belangenbehoud ‘van’ samenwerkende partijen niet aantasten, zullen het draagvlak voor het samenwerkingsproces en specifieke onderdelen daarvan (zoals uit te voeren maatregelen) in stand houden.

De interactieve aanpak wordt dus toegepast om draagvlak te vergroten en daarmee ook de uitvoerbaarheid van beleid (Van den Bosch, 2007:14). Toch ligt het iets gecompliceerder en kan er onderscheid worden gemaakt tussen procesdraagvlak en inhoudelijk draagvlak welke hieronder beide worden besproken.

Procesdraagvlak

Een belangrijke bron van informatie voor procesdraagvlak is De Bruijn en Ten Heuvelhof (2001). Zij zijn geïnteresseerd in het procesmanagement en de wijze van besluitvorming en interactieve beleidsvorming op organisatorisch niveau. De Bruijn en Ten Heuvelhof (2001) beschrijven op welke wijze stakeholders (belanghebbenden) door middel van procesmanagement bij beleid- en besluitvorming kunnen worden betrokken. Procesmanagement gebruiken de auteurs in plaats van de vergelijkbare begrippen zoals ‘*stakeholder-management*’, ‘interactieve beleidsvorming’ en ‘openbesluitvorming’. Procesmanagement en procesmatige besluitvorming hebben twee kernpunten stellen zij: Een initiator betreft andere partijen bij de besluitvorming en niet de *inhoud* maar het *proces* van de besluit- en beleidsvorming staat centraal. De initiatiefnemer in deze procesbenadering zet zijn focus op de belangen van zijn belangrijkste stakeholders. Om zijn beleidsplannen te kunnen uitvoeren tracht hij draagvlak te verwerven door stakeholders invloed te geven op de vormgeving van het initiatief waardoor het aantrekkelijk wordt voor stakeholders om hun steun te verlenen in de ontwerpen en implementatiefase van beleid. Invloed van stakeholders zou dus leiden tot draagvlak, steun en tevredenheid van stakeholders over de beleidsvoornemens. Het proces dient echter wel fair te verlopen en alle betrokken partijen zouden probleemdefinities en oplossingen moeten kunnen inbrengen als deze goed is gewogen in een transparant en controleerbaar proces (Goldenbeld & Vis, 2001:28). De veronderstelling van de Bruijn en Ten Heuvelhof (2001) is dat deze procesbenadering voordelen oplevert met betrekking tot het draagvlak van het beleid. Door draagvlak te creëren bij verscheidene betrokkenen zullen zij niet alleen hun eigen belangen in de beleidsvorming betrekken maar ook hun kennis en expertise. Dit bevordert uiteindelijk de kwaliteit van het proces en het resultaat, zo is de veronderstelling.

De nadruk bij procesdraagvlak ligt op het proces wat aansluit bij de in het vorige hoofdstuk genoemde politieke visie. Actoren dienen het bij procesdraagvlak over het proces met elkaar eens te worden.

Inhoudelijk draagvlak

Een belangrijke bron van informatie voor inhoudelijk draagvlak is Hoogerwerf (1987; 1998; 1993). Hoogerwerf focust op beoordeling van de kwaliteit van beleid; de inhoud. Kwaliteitseisen die daarbij centraal staan zijn rationaliteit en legitimiteit. Rationeel is beleid als de argumentatie en de redenering waarop het beleid berust houdbaar is. De legitimiteit hangt af van de aanvaardbaarheid van het beleid voor de betrokkenen. Dit kan concreet worden in een oordeel over de inhoud, het proces of de effecten en invloed van het beleid. Betrokkenen worden door Hoogerwerf (1998) breed beschouwd en kunnen ook groeperingen en belangengroepen voorstellen. Bij het ontwerpen van beleid hoort men te streven naar een zo legitiem en rationeel mogelijk beleid stelt hij omdat dit de kwaliteit verbetert. Deze rationaliteit en legitimiteit kunnen worden vergroot als het beleid berust op betrouwbare informatie over doelen, instrumenten, uitvoering en effecten. We zagen dit eerder terugkomen in de acht stappen die Hoogerwerf onderscheidt voor het ontwerpen van beleid. Dit stappenplan was inductief, analytisch en resultaatgericht. Het streven is om ondersteuning te vinden van voorstellen bij belangengroepen. Een brede ondersteuning en aanvaardbaarheid van beleidsvoorstellen is in het bijzonder belangrijk voor het slagen van het beleid stelt Hoogerwerf (1998).

De nadruk bij inhoudelijk draagvlak ligt, net als bij de in het vorige hoofdstuk genoemde analytische visie, op de inhoud en het resultaat of de output van beleid. Actoren dienen het bij inhoudelijk draagvlak op de inhoud met elkaar eens te worden.

Sluit procesdraagvlak inhoudelijk draagvlak uit?

Een vraag die op grond van het voorgaande kan worden gesteld is of het één het ander uitsluit. Over het algemeen worden proces- en inhoudelijk draagvlak echter als complementaire vormen van

draagvlak beschouwd. Beiden kunnen dus naast elkaar voorkomen. De Graaf (2007) concludeert in zijn onderzoek dat interactief beleid niet vanzelfsprekend leidt tot draagvlak. Hij zegt daar over het volgende: “*Interactief beleid is meer een vehikel voor dan een oorzaak van draagvlak. Met andere woorden, interactief beleid is eerder een middel om draagvlak te bereiken dan een factor die draagvlak veroorzaakt. Interactief beleid draagt dus bij aan draagvlak, maar is niet de enige verantwoordelijke hiervoor*” (de Graaf, 2007:170). Interactieve beleidsvorming is niet het enige dat ‘draagvlak’ beïnvloedt omdat er ook externe factoren, zoals politieke en maatschappelijke gebeurtenissen, belangrijk zijn voor draagvlak (zie laatste paragraaf van dit hoofdstuk).

Vanuit beide benaderingen lijkt men het er in ieder geval over eens te zijn dat de mate van consensus en overeenkomsten tussen interpretaties over de voorwaarden voor het proces en voor het uiteindelijk resultaat, van invloed zijn op het draagvlak en de kans van slagen van de implementatie van beleid. Alleen de verschillende benaderingen leggen zoals duidelijk is geworden de beslissende succesfactoren bij een ander element van het beleid.

4.3 Draagvlak en de uitvoering van beleid

Draagvlak staat ook in verband met de uitvoering van beleid. In de uitvoering van beleid is het van belang dat er draagkracht is om beleid uit te voeren. Zo deed het SCP onderzoek naar de relatie tussen draagvlak en draagkracht (SCP, 1999). Aangenomen wordt dat draagvlak en draagkracht met elkaar samenhangen waarbij de volgende veronderstelling wordt aangenomen: het draagvlak voor een beleidswijziging zal groter zijn als de (verwachte) draagkracht toereikend is. Deze samenhang betekent volgens het SCP dat door draagkracht te vergroten, het draagvlak voor de verandering eveneens versterkt zou kunnen worden waardoor de gewenste beleidsverandering sneller en completer kan worden doorgevoerd (SCP, 1999:13). Met de draagkracht voor veranderingen in beleid wordt bedoeld op de mogelijkheden om de taak die deze veranderingen met zich brengen uit te (blijven) voeren, stelt het SCP (1999:16). Daarbij maakt het SCP, net als bij draagvlak zoals we eerder zagen, onderscheid tussen sociale/maatschappelijke en institutionele draagkracht. Bij met name institutionele draagkracht gaat het om de beschikbaarheid van voldoende middelen voor de instituties. Dit kan geld zijn maar kunnen ook andere materiële middelen zoals mensen of huisvesting zijn. Immateriële draagkracht gaat om de fysieke en psychische capaciteit om ondersteuning te kunnen blijven geven zoals zorg of hulpverlening.

De draagkracht van de afzonderlijke betrokken actoren, zal beïnvloed worden door de mate van onderlinge samenwerking en afstemming. Dit komt overeen met het procesdraagvlak dat De Bruijn en Ten Heuvelhof (2001) beschrijven waarbij dan ook voorwaarden voor succesvolle procesvoering van toepassing zijn. Als geen van de partijen initiatief neemt of deelname wordt geweigerd dan zal dit het draagvlak en dus de draagkracht voor de beleidsuitvoering niet ten goede komen.

De relatie draagvlak en draagkracht in de beleidsuitvoering wordt door het SCP als volgt beschreven. Draagvlak voor beleid duidt volgens hen op acceptatie of instemming met beleid en vertaalt zich meestal in een bereidheid om aan de realisatie en uitvoering van dit beleid bij te dragen. Deze bereidheid *kan* vervolgens tot uiting komen in het inzetten van materiële en immateriële middelen (SCP, 1999:17,18).

Draagvlak leidt in dit geval tot het vergroten van draagkracht in de uitvoering is de veronderstelling. Andersom is ook mogelijk dat vergroting van draagkracht rechtstreeks draagvlak beïnvloedt. Toch is de conclusie van het SCP dat voor succesvolle beleidsuitvoering het nodig is om zowel draagvlak als draagkracht te vergroten. We zagen echter al dat, met name vanuit een politieke visie en bij interactieve beleidsvorming dat draagvlak voortdurend ‘gewonnen’ moet worden. Dit proces zet zich voort tijdens de uitvoering van beleid bij het verkrijgen van draagkracht.

4.4 Contextuele factoren

Eerder werd al geconstateerd dat contextuele factoren het draagvlak kunnen beïnvloeden. Het benoemen van externe factoren is van belang omdat hiermee duidelijk wordt welke andere factoren dan vorming en uitvoering of proces en inhoud, invloed uitoefenen op (de mate van) draagvlak. Dit helpt om de veronderstellingen bij draagvlak binnen de ontwikkelingssector beter te begrijpen. Uit het onderzoek van De Graaf bleek in ieder geval dat bevestigd kan worden dat externe factoren invloed hebben op (de mate van) draagvlak waarbij interactief beleid niet de exclusieve verantwoordelijke is voor het realiseren van gedragen beleid (de Graaf, 2007:161-174). Hieronder enkele externe factoren die kunnen worden onderscheiden.

Politieke en maatschappelijke gebeurtenissen

Politieke en maatschappelijke gebeurtenissen kunnen ervoor zorgen dat er plotseling andere punten op de politieke of maatschappelijke agenda komen die gevolgen kunnen hebben voor de mate van draagvlak voor beleid. Uit de discussie over het nut en de noodzaak van draagvlak voor ontwikkelingsbeleid kan blijken dat er geen draagvlak meer is voor draagvlakversterkende activiteiten. De taak van de NCDO gaat onder de huidige PvdA minister al veranderen maar stel dat de SP en de VVD samen in de coalitie komen met Boekstijn als minister van OS is het mogelijk dat de NCDO helemaal wordt afgeschaft. Parlementaire verkiezingen en verschuiving van het politieke zwaartepunt kan dus invloed hebben op beleid in de ontwikkelingssector en de wijze waarop er met draagvlak en draagvlakversterkende activiteiten wordt omgesprongen.

Macro-economische ontwikkelingen

Economische malaise kan de mate van draagvlak voor beleid tevens beïnvloeden. Verondersteld kan worden dat binnen die context zowel burgers als de politiek de nadruk zullen leggen op het oplossen van binnenlandse acute problemen in plaats van te investeren in duurzame armoedebestrijding in het buitenland. Aan elk beleidsplan en elke draagvlakversterkende activiteit hangt een prijskaartje die, in het geval van publieke bestedingen, door ons allemaal wordt gedragen. Zodra de eigen problematiek heviger wordt en dichterbij komt zal het bewustzijn voor minder nadrukkelijk ervaren problemen, lager zijn.⁷ Het omgekeerde is echter ook mogelijk. In tijden van economische voorspoed zal de steun voor bijvoorbeeld de Millenniumdoelen groter zijn. Dezelfde redenering kan opgaan voor bijvoorbeeld de discussie over het broeikaseffect of andere milieuproblemen.⁸

Media

De media heeft tevens invloed omdat zij inspeelt op het maatschappelijke debat en de politieke actualiteit. Zowel ingezonden stukken als artikelen van krantverslaggevers kunnen de opinie van burgers beïnvloeden. Mede de wijze waarop metaforen gebruikt worden in de media kunnen sterk blijven hangen bij burgers. Dat geldt voor de ontwikkelingssector ‘vaak’ aan de ‘strijkstok’ blijft hangen is voor veel mensen een aangenomen waarheid. Andere metaforen die in dit verband gebruikt worden zijn bijvoorbeeld: ‘De bodemloze put’, ‘water naar de zee dragen’, ‘de ongemakkelijke waarheid van het armoedevraagstuk (Broere, 2007)’ enzovoort. Het algemene vertrouwen dat mensen hebben in het nut en de noodzaak van ontwikkelingsbeleid kan daardoor worden beïnvloed. Ook kunnen mensen hierdoor gemobiliseerd en gestuurd worden om protest te uiten of steun te betuigen.

⁷ Trouw berichtte bijvoorbeeld eerder dit jaar op basis van cijfers van het CBS dat door de combinatie van kredietcrisis en vertrouwen huishoudens charitatieve uitgaven drastisch terugschroeven (Trouw, 10-02-2009:6)

⁸ Onlangs is er bijvoorbeeld door de crisis na lange tijd een doorbraak gekomen in de onderhandelingen tussen de sociale partners en de coalitie over de verhoging van de AOW-leeftijd. Dit terwijl de FNV-voorzitter Jongereius eerder nog stellig beweerde een verhoging van de AOW-leeftijd nooit of te nimmer te zullen steunen. Nu de nood aan de man is door de kredietcrisis is een akkoord over de verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 er dan toch gekomen (Oomkes, 25-03-2009). Uiteindelijk blijkt de steun daarvoor in de tweede kamer dan best aanzienlijk (Redactie Politiek Trouw, 2009).

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is ingegaan op de wijze waarop men binnen de beleidswetenschappen draagvlak koppelt aan beleidsvorming en –uitvoering. Er bleek binnen de beleidsvorming onderscheid te maken tussen inhoudelijk- en procesdraagvlak waarbij draagvlak vooral wordt gezien als doel of uitkomst van beleid van zowel het proces als de inhoud. Bij de beleidsuitvoering bleek dat draagvlak en draagkracht met elkaar samenhangen. In combinatie met het vorige hoofdstuk kunnen we constateren dat bij draagvlak binnen de analytische visie op beleid dat draagvlak nodig is voor ondersteuning en aanvaardbaarheid van beleid maar dat niet direct een hoog niveau van draagvlak als noodzakelijk werd beschouwd. Sterker nog, betrokkenheid van het draagvlak kan leiden tot kwalitatief slechter beleid. Binnen de politieke visie kreeg draagvlak veel meer de aandacht omdat draagvlakvorming tijdens het beleidsvormingsproces dan een (machts)middel is van actoren om eigen doelen te realiseren. In dit hoofdstuk kunnen we daar aan toevoegen dat ook externe factoren invloed kunnen uitoefenen op de vorming en uitvoering van beleid en dus ook het draagvlak.

We zagen in dit hoofdstuk dat zowel interactieve beleidsvorming, met al dan niet een focus op het proces of de inhoud, als middel wordt gezien om draagvlak te beïnvloeden. Daarnaast kan dit ook andersom omdat zonder een minimale mate van draagvlak er geen gezamenlijk beleid kan worden gevormd.

Voor dit onderzoek, waar draagvlak als onafhankelijke variabele en als middel is neergezet en vorming en uitvoering als afhankelijke variabele, moeten we constateren dat de invloedsrelaties iets complexer liggen. Ook in de genoemde onderzoeken en literatuur wordt draagvlak het ene moment gezien als het effect van een bepaalde wijze van het vormen en/of uitvoeren van beleid en op het andere moment als voorwaarde daarvoor wordt verondersteld. De conclusie die we hieruit moeten trekken is dat er sprake is van een cirkelredenering. Als belangengroepen of actoren betrokken worden bij de vorming en uitvoering van beleid heeft dit, afhankelijk van de kwaliteit van die beleidsdialog en de mate waarin wordt meegegaan in hun beleidsvoorkeuren, een positieve invloed op de draagkracht, effectiviteit en het succes van de implementatie. Dat op zijn beurt draagt er weer aan bij dat andere (of dezelfde) actoren nieuwe beleidsvoorstellen eerder geneigd zullen zijn te steunen of op hun eigen beleidsagenda te zetten.

In het volgende hoofdstuk zal met behulp van een eigen definiëring en operationalisatie getracht worden te komen van theorie naar de praktijk.

Hoofdstuk 5: Van theorie naar praktijk

5.1 Inleiding

Op basis van dit en de voorgaande hoofdstukken is getracht om te komen tot een eigen definiëring en operationalisering. Dit was nodig om gericht interviews te kunnen afnemen en data te bestuderen. In dit hoofdstuk wordt toegewerkt naar een model of kader aan de hand waarvan gekomen wordt tot interpreteerbare resultaten.

In dit onderzoek wordt een definitie van draagvlak gebruikt waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen actoren waar het draagvlak uit bestaat, hetgeen waar draagvlak voor wordt gezocht en hetgeen waar draagvlak toe leidt. In lijn met deze volgorde is ook dit hoofdstuk opgebouwd waarbij wordt afgesloten met een enkele verwachtingen en een samenvattend schema.

5.2 Draagvlakdefiniëring

Gekozen is voor de volgende definitie:

“Draagvlak is het collectief van een groep mensen of actoren die als achterban in bepaalde mate met elkaar verbonden zijn door een gedeelde definiëring van aspecten uit de vorming (probleem-, oplossingen- en proces definiëring) en uitvoering (investering in middelen en eigen bijdrage) van beleid(svoorstellen) van een actor.”

Deze gekozen definitie sluit aan bij de definities van Ruelle en Bartels (1998), het SCP (1999) en Easton (1975) en kent een focus op de waardering van personen of groepen mensen op beleid. Hieronder worden steeds de verschillende elementen uit deze definitie kort uitgewerkt.

Ten *eerste* bestaat de achterban uit een groep mensen, bijvoorbeeld de leden van een politieke partij en de mensen die daar op stemmen. Dit is een afgebakende en kwantificeerbare groep mensen die voor een partij kiest omdat deze bepaalde belangen zegt te behartigen en vertegenwoordigen. Er kan dan gesproken worden over ‘het’ draagvlak omdat dit over een groep mensen die als achterban iets gemeenschappelijks of collectiefs hebben. Kern is de achterban, net als de organisatie zelf, belang hechten aan het uitvoeren van de missie en doelstellingen die de actor in haar beleid heeft verwoord. Een actor kan een MFO, NGO, politieke partij, actiegroep of bijvoorbeeld een regeringscoalitie zijn. Groepen mensen zijn: ‘leden’, ‘donateurs, stemmers en vrijwilligers’, ‘organisaties’ en ‘beneficianten of doelgroepen’⁹.

Leden zijn mensen die aan een actor door middel van hun lidmaatschap laten zien belang te hechten aan het bestaan van de organisatie. *Donateurs, stemmers en vrijwilligers* zijn mensen die incidenteel laten zien belang te hechten aan het bestaan van de organisatie en bereid zijn daartoe te geld, tijd en/of energie te investeren of hun stem te gunnen aan de betreffende actor. Onder *organisaties* vallen organisaties of instituties die met de actor verbonden zijn omdat zij eveneens een gedeeld belang hebben. Organisaties (van groot tot klein) zijn samenwerkingsverbanden van mensen die iets gemeenschappelijks willen nastreven. Tussen organisaties kan er over het geheel, of op beleidsonderdelen, gemeenschappelijke belangen zijn waardoor ondersteuning (eenzijdig of tweezijdig) plaatsvindt. *Beneficianten of de doelgroepen* van de organisatie behoren eveneens tot de *stakeholders*. Zij hoeven geen lid te zijn of geld te doneren om toch van het werk van een organisatie te kunnen profiteren. Er kan een sterke mate van afhankelijkheid zijn tussen beneficianten of doelgroepen van organisatiebeleid en de organisatie zelf. Gesteld kan worden dat deze relatie wel

⁹ Het valt nog te bediscussieren of wellicht de categorie ‘medewerkers’ er ook bij gerekend moet worden. In dit onderzoek is daar niet voor gekozen omdat dit verwarring veroorzaakt over de interpretatie van ‘een actor’ uit de definiëring. Immers een actor, of een organisatie, is per definitie een samenwerkingsverband van een groep mensen met een gemeenschappelijk doel en om die reden deel uit maken van die organisatie. Er zou overlap komen als deze tot dit genoemde ‘collectief’ zou zouden worden gerekend.

vrijwillig moet zijn omdat anders sprake is van machtsdruk. In het geval van NGO's zijn beneficianten veelal de mensen in het Zuiden of de zuidelijke partners in het maatschappelijke middenveld.

Ten *tweede* is er bewust voor gekozen om de verbondenheid, bij de verschillende actoren die de achterban vormen, tot uitdrukking te brengen in de definitie. De verbondenheid komt (als het goed is) terug in de gedeelde interpretatie en gevoelde mate van urgentie bij 'de problemen' en 'oplossingen' die de actor in beleid verwoordt. De actor heeft daarnaast bepaalde ideeën over de beste aanpak om die oplossingen te verwezenlijken waarvoor ook bepaalde middelen nodig zijn. Daarnaast kan het zijn dat de organisatie een eigen bijdrage daarin vraagt. Dit gekozen onderscheid is samengevat in de volgende beleidsaspecten die worden onderscheiden.

probleem	oplossing	proces	middelen	eigen bijdrage
----------	-----------	--------	----------	----------------

Figuur 5.1

Om dit te inzichtelijk te maken is er voor gekozen om in de definiëring de verschillende onderdelen en fasen van het beleidsproces te verwerken. Te zien is dat dit aansluit bij de operationalisering van Potman's (1989) 'acceptatie van beleid'. Verder zijn er onderdelen overgenomen van Hoogerwerf (1998) en Stone (2002) met betrekking tot de beleidsfasen en -onderdelen. Als draagvlak niet gekoppeld wordt aan een concreet beleid of (afgebakend) onderwerp wordt draagvlak alleen maar diffuser en onduidelijker.

Ten *derde* is er voor gekozen de achterban te koppelen aan beleid van een actor. De actor kan bijvoorbeeld een particulier initiatiefnemer, politieke partij, NGO, MFO of ministerie zijn. Het is de actor die visie heeft en dat uitwerkt in beleid. De actor zoekt draagvlak om zijn bestaan en de zaak waarvoor hij staat te legitimeren. Als niemand geld geeft, lid wordt of zich herkent in de probleemoplossing of procesdefiniëring van bijvoorbeeld een NGO dan pleit dit niet voor het bestaan van zijn organisatie. Dit hoeft nog niet te betekenen dat diens gesignaleerde problematiek er niet toe doet, maar wel dat deze onvoldoende actualiteit-, prioriteit- of urgentiewaarde heeft om (op het huidige moment) op de agenda te komen van andere actoren zoals burgers, politieke partijen, de minister of bijvoorbeeld de overheid.

Wat in de empirie duidelijk moet worden is of draagvlak op eenzelfde wijze wordt gedefinieerd binnen de OS-sector en of dezelfde type belangengroepen worden onderscheiden (zie *Verwachting 1* in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk).

5.3 De directe invloed van draagvlak op de actor zelf

Als een actor een achterban heeft kan die er ook voor kiezen om deze groep niet in de vorming en uitvoering te betrekken. Dit betekent dat de achterban wel aanwezig is en bestaat maar er niets mee wordt gedaan. Een actor kan er echter ook voor kiezen om de achterban wel te betrekken bij de vorming en uitvoering van beleid om draagvlak te creëren en draagvlak te versterken bij de achterban. De achterban, die wordt vertegenwoordigd, heeft hier immers ook ideeën en meningen over beleidsaspecten als *vorming* (doelstelling of oplossing, probleemstelling en proceswijze) en *uitvoering* (welke middelen en welke actor) uit het beleid van de actor. We zagen bij de theorie dat opviel aan de definities die gehanteerd werden dat het in bijna alle gevallen gekoppeld wordt aan actoren die betrokken zijn bij het beleid van een actor of zelfs tot de doelgroep daarvan behoren. Individuen of actoren zouden zich in de in het beleid genoemde problemen, oplossingen, maatregelen en de verwachte consequenties daarvan moeten kunnen vinden. Een bepaalde mate van overeenstemming is nodig wil een groep beleid accepteren en steun betuigen. Die overeenstemming kan bereikt worden door actoren te betrekken in de vorming en uitvoering van beleid.

Waar uiteindelijk naar gekeken moet worden in de empirie is of belangengroepen of actoren betrokken worden bij de vorming en uitvoering van beleid en dit, afhankelijk van de kwaliteit van die beleidsdialoog en de mate waarin wordt meegegaan in hun beleidsvoorkeuren, een positieve invloed heeft op de draagkracht, effectiviteit en het succes van de uitvoering (zie *Verwachting 2* in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk). Dat zou er op zijn beurt weer aan toe moeten bijdragen dat andere, of dezelfde actoren, nieuwe beleidsvoorstellen eerder geneigd zullen zijn te steunen of het op hun eigen beleidsagenda zetten. Dit laatste wordt besproken in de volgende paragraaf bij de indirecte invloed die draagvlak kan hebben op andere actoren vanuit nationaal en internationaal perspectief.

5.4 De indirecte invloed van draagvlak op andere actoren

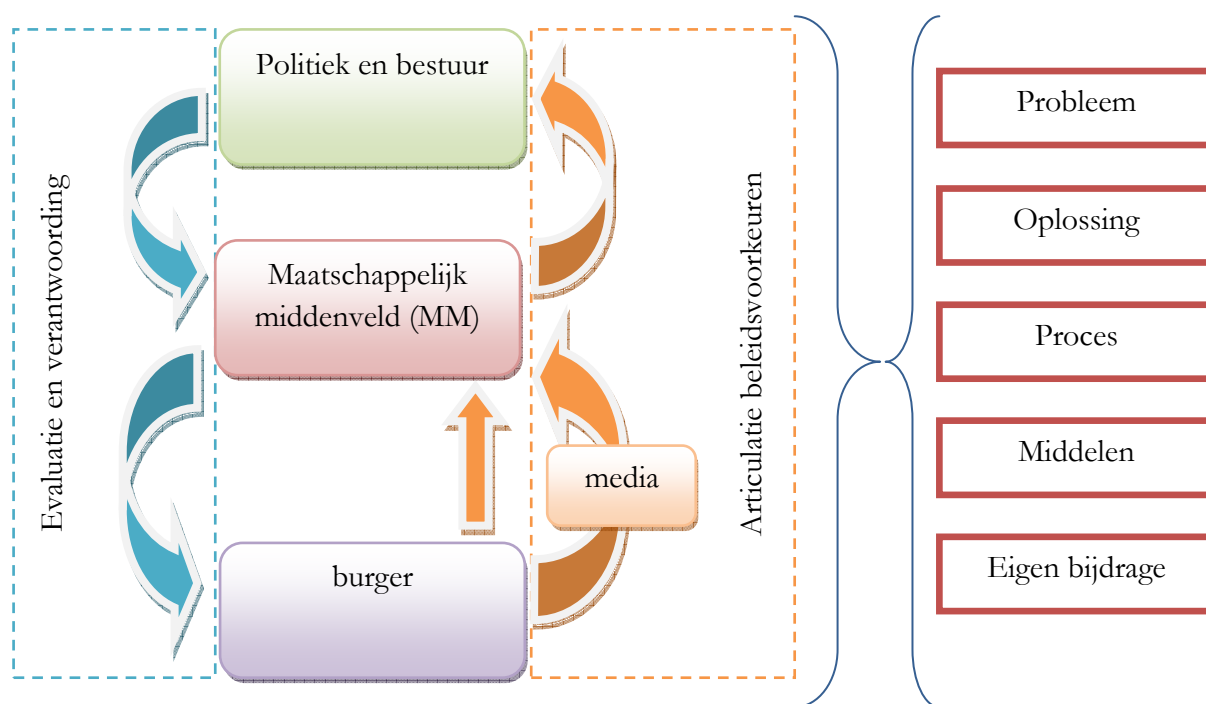
Bij de indirecte invloed van draagvlak op andere actoren worden twee perspectieven onderscheiden die hieronder verder worden besproken.

Nationaal perspectief

Op landelijk niveau is Nederland in verschillende actorgroepen te onderscheiden en op basis van Bovens, 't Hart en van Twist (2001: 24) wordt in dit onderzoek gekozen voor de volgende driedeling: “bestuur en politiek”, “maatschappelijk middenveld” en de “burger”. De extra toevoeging is de “media”. Deze actoren verhouden zich ook op een bepaalde manier tot elkaar met betrekking tot het beleidsproces wat hier nu zal worden toegelicht.

Maatschappelijke problemen kennen hun oorsprong meestal in de maatschappij zelf. Vandaar dat op die plek de problemen vaak ook als eerste worden gesignaleerd. Meestal zijn dit *burgers*, of een collectief van burgers, die met hun problemen naar de lokale overheid gaan. Mochten ze daar geen gehoor krijgen dan is de media meestal snel gevonden. De *media* zou kunnen worden gezien als een soort katalysator van maatschappelijke problemen waardoor deze worden aangekaart. Dit betekent echter nog niet dat deze problematiek dan ook direct op de politieke agenda komt. Daarom is het belangrijk ook het *maatschappelijk middenveld* te onderscheiden waar zowel particuliere organisaties als verenigingen, pressiegroepen, vakcentrales en werkgeversorganisaties of andere samenwerkingsverbanden tussen burgers op lokaal of nationaal niveau onder vallen. Het maatschappelijk middenveld, dat ook wel de *civil society* wordt genoemd, is heel divers en is erg gedifferentieerd. De laatste categorie, *de politieke partijen en het bestuur* bepalen en beslissen uiteindelijk welke beleidsvoorkeuren worden gearticuleerd en mogelijksterwijs op de nationale agenda komen en worden omgezet naar concreet overheidsbeleid. Dit betekent niet dat het maatschappelijk middenveld niet eveneens beleid heeft dat gericht kan zijn op dezelfde beleidsdoelen. Om echter overheidsbetrokkenheid te bewerkstelligen zullen deze actoren uit het maatschappelijk middenveld pogingen doen om steun te krijgen voor hun visie op problemen, oplossingen, aanpak, middelen en bijdragen. De vorming en uitvoering van beleid is er uiteindelijk op gericht om een (maatschappelijk) probleem te voorkomen, te verminderen of helemaal op te lossen. Over het beleid wordt vervolgens verantwoord aan het maatschappelijk middenveld en/of de burger. Zowel bij de articulatie van problemen als de verantwoording daarover kan het maatschappelijk middenveld echter wel worden overgeslagen.

Onderstaand schema vat het bovenstaande samen.



Figuur 5.2

Mondiaal perspectief

De indirecte invloed van draagvlak op andere actoren is er niet alleen bij actoren binnen Nederland, maar kan ook gekoppeld worden aan (dezelfde type) actoren in het buitenland. Er worden er zeven onderscheiden.

1. *De burger in Nederland* vormen het draagvlak van bijvoorbeeld een maatschappelijk middenveld organisatie door lid te worden. Daarnaast kunnen burgers bij wijze van donaties, stemmen op bijvoorbeeld politieke partijen of als vrijwilliger participeren. Burgers vertrouwen daarmee de taak en missie van een organisatie aan die organisatie toe en leveren zelf een bijdrage. Men ziet de betreffende actor als vertegenwoordiger of pleitbezorger van dezelfde idealen als waar zij voor staan. Burgers kunnen ook zelf initiatieven ontplooiën via het particuliere kanaal om levensomstandigheden van burgers in het Zuiden te verbeteren

2. *De burger in het buitenland* vormen het draagvlak van het maatschappelijk middenveld (MM) in een buitenland. Zij worden vertegenwoordigd door politieke partijen en/of het maatschappelijk middenveld. Burgers in het buitenland kunnen ook in Nederland initiatieven ontplooiën alleen zal dit in de praktijk niet tot nauwelijks voorkomen.

3. *Het MM in Nederland* tracht door het vertegenwoordigen van diens achterban en het zich inzetten voor de beneficianten in het zuiden beleidsvorming en uitvoering te beïnvloeden op politiek en bestuurlijk niveau. Burgers in Nederland, als leden, zijn dan de achterban van de MM-organisaties. Via de maatschappelijk middenveldorganisaties in het buitenland zijn de burgers daar uiteindelijk de beneficianten van de maatschappelijk middenveldorganisaties in Nederland. Ook in Nederland zelf proberen deze organisaties de politiek en het bestuur te beïnvloeden, of onder druk te zetten, om via het bilaterale en multilaterale kanaal de duurzame armoedebestrijding in het buitenland te verbeteren.

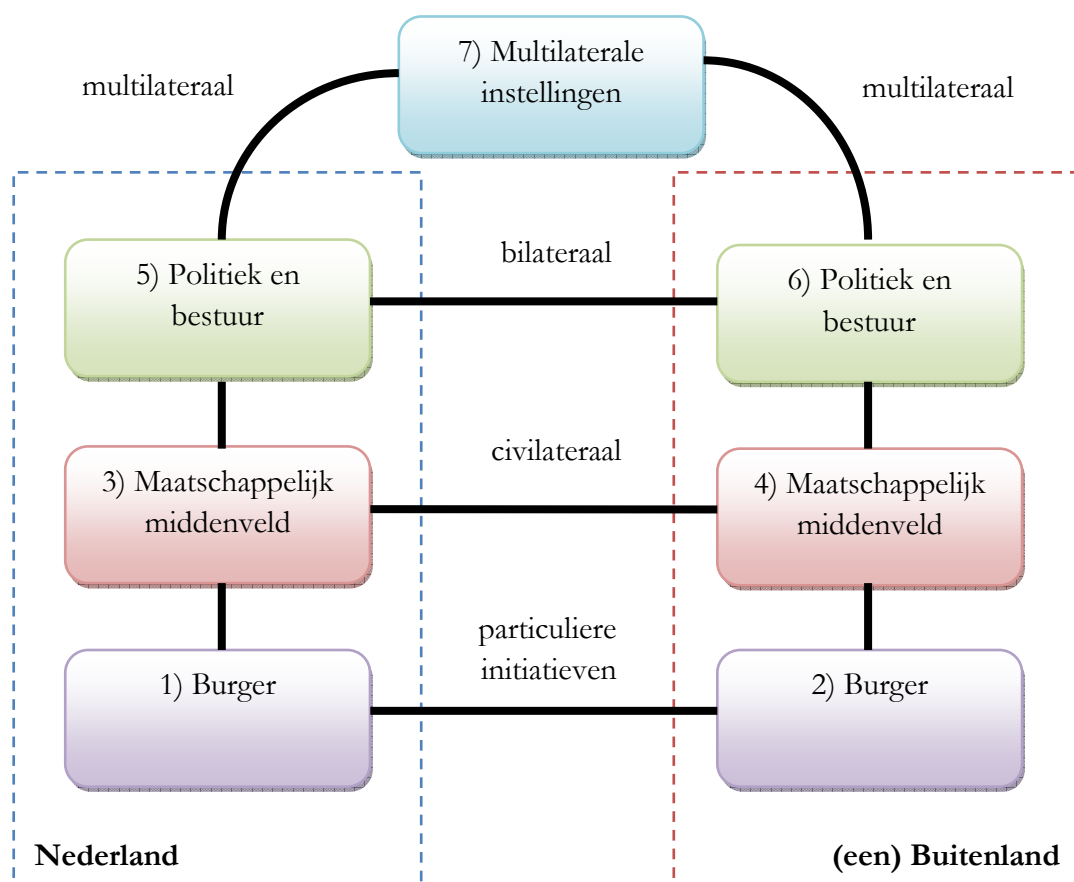
4. *Het maatschappelijk middenveld in het zuiden* probeert, met steun van de eigen achterban welke bestaan uit de burgers in hun land en de MM-organisaties in het Noorden, invloed uit te oefenen. Zij trachten de stem van de burgers te vertegenwoordigen en de politiek en het bestuur in hun land te controleren en beïnvloeden. Dit zal voornamelijk gericht zijn op verbetering van de levenssituatie in eigen land maar beïnvloeding van multilaterale instellen zal ook tot de focus kunnen behoren.

5. *De politiek en het bestuur in Nederland* vertegenwoordigen de burgers. Om hun stem te horen worden burgers direct geraadpleegd via bijvoorbeeld verkiezingen. Een andere manier is om via het MM-middenveld een gefilterde verzameling van wensen en verwachtingen boven water te krijgen. MM-organisaties vormen dus eveneens een onderdeel van het draagvlak van de politiek en het bestuur. Het doel is om via het bilaterale en multilaterale kanaal de politiek en het bestuur te beïnvloeden om uiteindelijk de situatie in dat land, van regering tot individuele burgers, te verbeteren.

6. Voor *de politiek en bestuur in het buitenland* geldt hetzelfde als voor de politiek en het bestuur in Nederland alleen zal hun focus meer liggen op het verbeteren van de situatie in hun eigen land.

7. *De multilaterale instellingen* komen in dit onderzoek nauwelijks terug omdat deze niet de focus hebben. Wel is het zo dat de multilaterale instellingen veel druk kunnen uitoefenen op regeringen en overheden om via die weg duurzaam armoede te bestrijden. Er gaat tevens veel geld om bij multilaterale instellingen.

Onderstaande figuur geeft een versimpelde weergave van de onderlinge relaties.



Figuur 5.3

Zoals bovenstaande figuur laat zien is de invloed van draagvlak ook te relateren aan andere actoren waarbij deze elkaar proberen te beïnvloeden.

Waar naar gekeken moet worden in de empirie is of draagvlak als middel indirect invloed heeft op de beleidsvoorkeuren en agenda's van andere actoren (zie *Verwachting 3* in de volgende paragraaf).

5.5 Verwachtingen

In dit hoofdstuk is onderscheid gemaakt tussen actoren waar het draagvlak uit bestaat, hetgeen waar draagvlak voor wordt gezocht en hetgeen waar draagvlak toe leidt. In lijn met de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk zijn de volgende drie verwachtingen te formuleren.

Verwachting 1: *Draagvlak bestaat uit een collectief van mensen of actoren*

Een actor heeft een bepaalde achterban die bestaat uit een collectief van mensen of actoren:

“De achterban bestaat uit mensen of groepen mensen die verbonden zijn met de organisatie (als ‘lid, donateur of vrijwilliger’, ‘organisatie’ of als ‘beneficiant of doelgroep’) en samen een collectief vormen.”

Verwachting 2: *Draagvlak wordt als middel ingezet bij de vorming/formulering en uitvoering van het beleid binnen een organisatie*

Een actor zoekt draagvlak voor ‘iets’. Dit ‘iets’ wordt als volgt omschreven:

“Een actor zoekt naar mogelijkheden en vormen om de achterban in een interactief proces tot een collectief samen te voegen en direct te betrekken bij de vorming en uitvoering van beleid of beleidsvoorstellen waarbij probleem-, oplossingen- en proces definiëring en de investering in middelen en eigen bijdrage gezamenlijk worden geëxpliciteerd en ondersteund.”

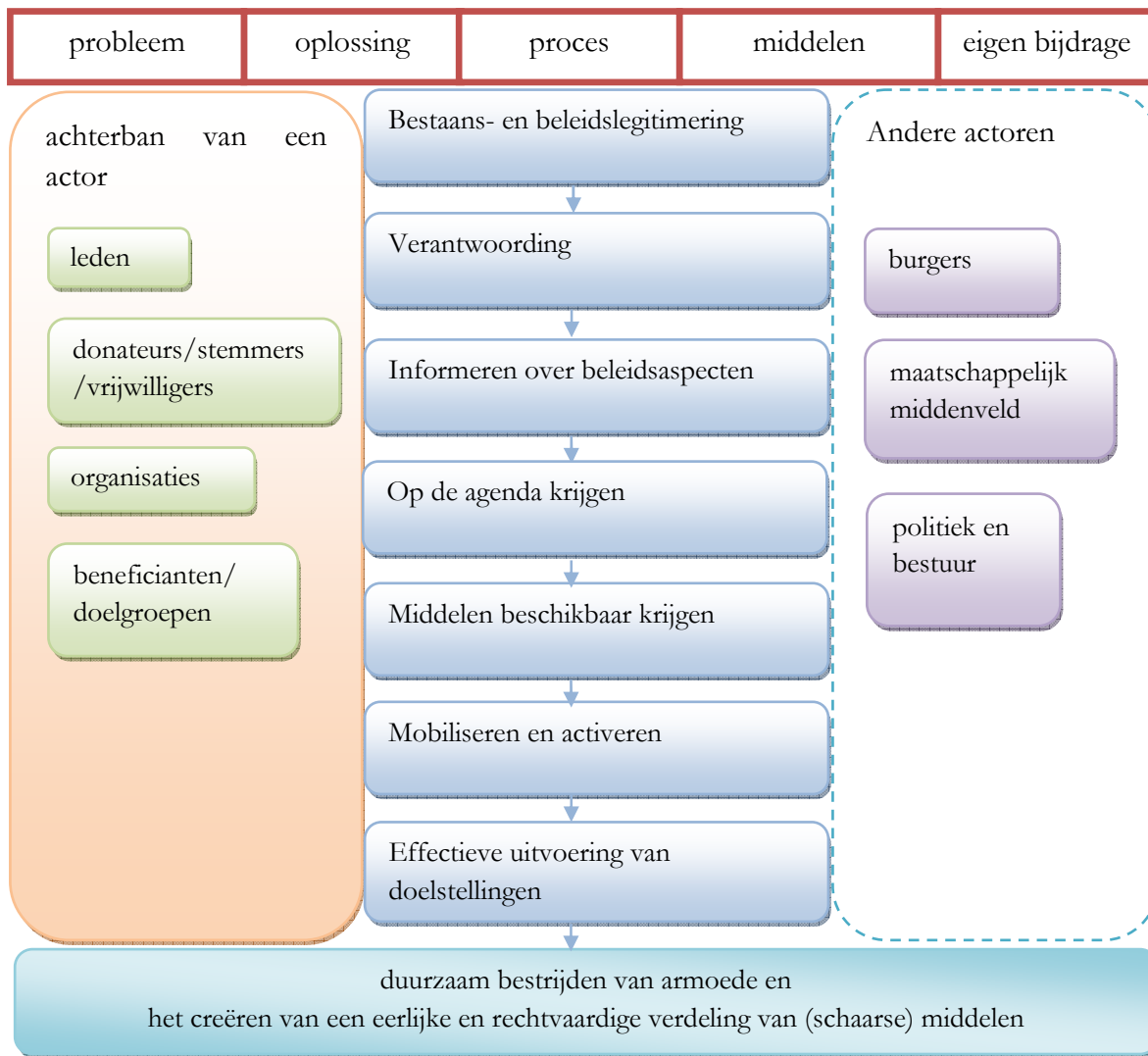
Verwachting 3: *Draagvlak als middel heeft indirect invloed op beleidsvoorkeuren en agenda’s van andere actoren*

Een actor zoekt draagvlak voor iets omdat het ook weer leidt tot ‘iets’; het effect. Dit zou betekenen dat naarmate het gedeelde karakter binnen de achterban en de betrokkenheid in de beleidsvorming en – uitvoering toeneemt dit een positief indirect effect heeft op zaken zoals beleidsvoorkeuren en agenda’s van andere actoren:

“Draagvlak leidt er toe dat organisaties hun eigen bestaan en beleid kunnen legitimeren en verantwoorden en gemakkelijker andere actoren kunnen informeren over hun beleidsaccenten, andere actoren er toe kunnen aanzetten om deze beleidsaccenten te delen en op de agenda te zetten, middelen bij hen beschikbaar te krijgen, andere actoren te mobiliseren en activeren om zich voor dezelfde beleidsdoelstellingen in te zetten en uiteindelijk effectiever te zijn in het bereiken van deze doelstellingen dat er op de lange termijn in zal resulteren dat armoede duurzaam wordt bestreden”.

De centrale verwachting op basis van de theoretische verkenning en deze operationalisatie is dus dat het werken aan draagvlak en het betrekken van de achterban van een actor bij beleidsvorming en - uitvoering er aan bijdraagt dat men beter in staat is tegenover andere actoren *én* de eigen achterban haar bestaan te legitimeren en verantwoording af te leggen. Daarnaast zorgt dit er voor dat de actor beter in staat is hen te informeren over beleidaspecten, deze op de agenda te krijgen, middelen ter beschikking te krijgen en mensen te mobiliseren en activeren. Het doel is effectievere uitvoering van eigen doelstellingen met duurzame armoedebestrijding als beoogd langtermijn effect.

We zien dit alles terugkomen in de volgende schematische weergave.



Figuur 5.4¹⁰

Omdat het voorleggen van dit model tijdens interviews veel te veel uitleg nodig heeft is er voor gekozen om *Figuur 5.2* aan respondenten voor te leggen. De uiteindelijke operationalisatie in topics en het interviewschema is terug te vinden in bijlage B en C. Het schema is aan respondenten in dit onderzoek voorgelegd om te kijken hoe zij onderlinge invloedsrelaties tussen actoren beschreven en dus of zij zich ook herkennen in de onderlinge invloedsrelaties bij actoren met betrekking tot draagvlak.

¹⁰ Het veld met de “andere actoren” is niet ingekleurd omdat deze niet per se een gemeenschappelijk eenheid hoeven te vormen.

Hoofdstuk 6: Reconstructie van draagvlak en veronderstelde invloedsrelaties in OS-termen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt getracht om een reconstructie te maken van het draagvlakbegrip in OS-termen. Met behulp van de data uit onderzoeken en literatuur en met behulp van de eigen interviews die zijn gedaan met mensen uit de sector wordt geprobeerd de constructie en het verhaal achter het begrip zo logisch mogelijk op te bouwen. In dit hoofdstuk worden literatuur en onderzoeken uit de OS-sector gebruikt voor de definiëring, operationalisatie en soorten van draagvlak. Daarna wordt op basis van de interviews die zijn gehouden met sectordeskundigen, politici, medewerkers van NGO's uit het MFS en de NCDO (Zie bijlage A voor een totaaloverzicht van de respondenten) een reconstructie gemaakt van het bouwwerk dat men rondom draagvlak creëert. In het volgende hoofdstuk wordt er ook een reconstructie gemaakt op basis van de interviews met mensen uit de OS-sector maar dan in beleidstermen.

Duidelijk wordt in dit hoofdstuk dat er in de literatuur verschillende definities zijn terug te vinden van draagvlak maar deze uiteindelijk allemaal zijn te herleiden tot de definitie en operationalisatie van Develtere (2003). Er worden daarnaast binnen de sector verschillende soorten van draagvlak onderscheiden die allemaal afgeleid zijn van de basisdefiniëring en –veronderstellingen van, wederom, Develtere.

Nadat deze definiëring (en alternatieven), operationalisatie en soorten van draagvlak zijn behandeld worden deze in het vervolg van dit hoofdstuk ter discussie gesteld. Er zijn namelijk kritische noten te kraken bij de manier waarop men deze definiëring en operationalisatie opbouwt. Dit draagt er aan bij dat men heel slecht in staat is om draagvlak goed te meten en draagvlakactiviteiten op effectiviteit te beoordelen.

Wat men doet is het creëren van een complex bouwwerk rondom draagvlak waardoor draagvlak een waarde in zichzelf krijgt als *'self-fulfilling prophecy'*. Met dit hoofdstuk zal getracht worden enige logica te krijgen in dit bouwwerk en de complicerende factoren er uit te lichten.

6.2 Definiëring en operationalisatie

Het begrip draagvlak is enorm diffuus. Als respondenten moeten kiezen voor een definitie dan kiezen ze allemaal voor de definitie van Develtere. Schulpen, sectordeskundige, zegt bijvoorbeeld: *"Iedereen in dit OS-wereldje in Nederland definieert draagvlak op basis van wat Patrick Develtere gezegd heeft. Soms gooit men de term betrokkenheid er bij, maar in essentie praten we over hetzelfde. We praten simpelweg over kennis, houding en actie ten aanzien van OS, of onderdelen van OS"*.

De definitie van Develtere draagvlak dringt ook door tot de meeste de literatuur over ontwikkelingssamenwerking. Develtere gaat er van uit dat draagvlak een multidimensioneel begrip is dat zowel verwijst naar de 'publieke opinie', een bepaalde mate van 'kennis' en 'houding' van mensen ten aanzien van een bepaald thema, als naar het 'gedrag' en de maatschappelijke instituties die eraan verbonden zijn. Draagvlak is volgens hem:

"De al of niet door kennis gedragen houding, opinie en actie ten aanzien van een bepaald onderwerp, in zijn geheel of een deel" (Develtere, 2003)

De kennis heeft volgens Develtere betrekking op de *kennis* van het publiek over het domein ontwikkelingssamenwerking. Dit gaat onder meer over de oorzaken van onderontwikkeling, de domeinen, de actoren, de hoogte van de besteding etc. De houding gaat over de *houding* van het publiek tegenover de verschillende aspecten van ontwikkelingssamenwerking. Dit gaat ten eerste over de orde van prioriteit. Hoe belangrijk vindt men het? Ten tweede over de algemene attitude. Hoe staat

men ertegenover: gunstig of ongunstig? Ten derde over de specifieke attitude. Wat vindt men van de verschillende actoren, domeinen, type acties en bijvoorbeeld doelgroepen? Ten vierde de intentie en bereidheid. Is men bereid tot (meer) giften of vrijwillige inzet? Omdat het onderscheid tussen attitude en opinie niet duidelijk te definiëren is voegt men deze meestal samen. *Gedrag* is uiteindelijk de zichtbare actie van mensen waarmee houding zijn vervolg krijgt in daarmee corresponderend gedrag (giften, vrijwilligerswerk, bewuste fairtrade producten kopen e.d.). Samengevat wordt draagvlak meestal beschreven in de drie componenten kennis, houding en gedrag.

Er zijn echter wel alternatieve definiëringen en variaties terug te vinden in de literatuur zoals de onderstaande.

Van	Definitie
Bouzoubaa en Brok (2005)	<i>“Draagvlak is een op kennis gebaseerde positieve houding en/of positief gedrag ten aanzien van een bepaald onderwerp.”</i>
Commissie Dijkstal (2006:23)	<i>“Draagvlak is een al dan niet door kennis gedragen houding en gedrag ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking”</i>
COS Nederland (Van der Velden, 2005:18)	<i>“[Draagvlak is] het ontwikkelen, verwerven van steun van personen en hun organisaties die op grond van voldoende kennis en een open houding opinies formuleren en gedrag vertonen in de door jou gewenste richting”</i>
IVO (Van der Velden, 2005:17)	<i>“[Draagvlak is] politieke steun onder de bevolking voor de hoogte van het ontwikkelingsbudget”</i>
NCDO-I (Bergmans & Helmich, 2007:169)	<i>“[Draagvlak is] het percentage van de Nederlandse bevolking dat de bestedingen aan ontwikkelingshulp wil vergroten en gelijk houden”</i>
NCDO-II (Bergmans & Helmich, 2007:169)	<i>“Draagvlak voor internationale samenwerking is betrokkenheid bij en steun in Nederland voor de doelen van internationale samenwerking”</i>
Fowler (2007)	<i>“[Draagvlak is] de mate van breedte, diepte en continuïteit van publieke ondersteuning voor ontwikkelingssamenwerking en bijbehorende implicaties”</i>
OESO (Van der Velden, 2005:17)	<i>“[Draagvlak is] het principe van steun voor ontwikkelingshulp”</i>

Figuur 6.1

Deze definities hebben echter veelal dezelfde strekking. Bouzoubaa en Brok passen Develtere’s definitie bijvoorbeeld toe en voegen ‘houding’ en ‘opinie’ samen en vervangen ‘actie’ voor ‘gedrag’. Zij komen daarmee tot de drie dimensies en indicatoren van draagvlak: kennis, houding en gedrag.

De commissie “Draagvlak en Effectiviteit Ontwikkelingssamenwerking” onder leiding van Dijkstal deed onderzoek naar verantwoording bij ontwikkelingsorganisaties en de relatie tussen maatschappelijk draagvlak en communicatie. Volgens hen valt in lijn met Develtere ook weer draagvlak uiteen in kennis over OS, de houding ten opzichte van OS en gedrag ten opzichte van OS. Kennis ging in hun onderzoek over bijvoorbeeld het bestaan, en het verschil tussen, de verschillende financieringskanalen. De houding ten aanzien van OS werd door de commissieleden breed geïnterpreteerd en ging over “negatieve of positieve gevoelens” bij OS en de mening over de huidige aanpak en besteding van ontwikkelingsgelden. Het gedrag werd geoperationaliseerd in het geld geven bij collectes en tijdens rampen, lidmaatschap of donateurschap van een organisatie voor ontwikkelingssamenwerking en tot slot het zelf iets doen (Commissie Dijkstal, 2006:23,24).

In de definitie van COS Nederland komen dezelfde elementen terug alleen wordt kennis een gewicht meegegeven waarbij ‘voldoende’ kennis uiteindelijk moet leiden tot een opinie en gedrag in de door de organisatie of persoon gewenste richting.

Het IVO hanteert bij hun definitie vier indicatoren. Ten eerste de bereidheid om geld te geven, ten tweede het bewust kopen van producten uit de derde wereld, ten derde de bereidheid om zich zo goed mogelijk te informeren over en ten vierde deelname aan activiteiten van ontwikkelingsorganisaties. Deze definitie richt zich echter enkel op de *politieke* steun *onder de bevolking* voor de hoogte van het budget dat naar ontwikkelingssamenwerking gaat.

De NCDO doet veel onderzoek naar draagvlak en draagvlakversterking. In hun eerste definitie wordt draagvlak direct gerelateerd aan het percentage van het BNP dat de Nederlandse overheid beschikbaar stelt voor ontwikkelingshulp. Dit is erg specifiek en inmiddels heeft de NCDO afstand genomen en gekozen voor de tweede definiëring. De indicatoren zijn net als bij Bouzoubaa en Brok meetbaar in ‘kennis’, ‘houding’ en ‘gedrag’. Dit alleen dan ten aanzien van de doelen van internationale samenwerking. Dit is dus een sterke focus op “de Nederlandse” doelen van internationale samenwerking die de Nederlandse overheid voor ogen heeft. Op basis van een model van Yankelovic¹¹ om publieke meningsvorming over politieke besluiten stapsgewijs te analyseren werkte de NCDO dit uit in dat wat zij het draagvlakpentagram noemt (Bergman, 2007). Dit pentagram is onderverdeeld in vijf categorieën met elk drie indicatoren. De categorieën zijn: “Politiek draagvlak”, “Kennis ten aanzien van de doelen van internationale samenwerking”, “Houding ten aanzien van de doelen van internationale samenwerking”, “Participatie; primair gedrag ten aanzien van de doelen van internationale samenwerking ofwel dit als hoofddoel stellen” en “Vermaatschappelijking; secundair gedrag ten aanzien van de doelen van internationale samenwerking ofwel dit als neventaak hebben”¹². De indicatoren uit Develtere’s definiëring van draagvlak zijn hier weer terug te vinden. Omdat men in de verdere operationalisatie en toepassing daarvan in onderzoek tegen veel problemen aanliep is inmiddels besloten door de NCDO om dit pentagram niet meer te gebruiken. Dit neemt niet weg dat het in veel grootschalig onderzoek sinds 2006 wel is toegepast. Daarnaast is niet uit te sluiten dat, nu de NCDO een kenniscentrum gaat worden, zij onderzoek zullen blijven voortzetten en op zoek gaan naar nieuwe manieren om draagvlak te operationaliseren. Op dit moment is het echter nog niet duidelijk waar de NCDO op uit gaat komen.

Fowler concentreert zich op de relatie tussen draagvlak en verantwoording. In Fowler’s definitie worden enkele dimensies van draagvlak (mate van breedte, diepte en continuïteit) gerelateerd aan de publieke ondersteuning voor ontwikkelingssamenwerking. Hij gaat verder dan de NCDO omdat er niet alleen steun is voor (doelen van) ontwikkelingssamenwerking maar ook de bijbehorende implicaties daarvan.

Bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) draait het in hun definitie om “het principe van steun”. In vergelijking met bijvoorbeeld de definitie van Develtere en COS zou kunnen worden gezegd dat hier de gedragscomponent over het hoofd wordt gezien of om een andere reden ontbreekt.

Ondanks de verschillende variaties op de definitie van draagvlak moet geconcludeerd worden dat Develtere’s definitie buiten kijf staat binnen de sector. Uit de interviews bleek dat de toepassing van de Develtere’s definiëring in onderzoek van de NCDO en de masterclass van Context

¹¹ Bergmans en Helmich (2007); Yankelovic onderscheidt drie stadia: 1: Mensen vergroten hun bewustzijn (met betrekking tot een bepaalde kwestie) 2: Het emotionele en rationele proces om tot een mogelijke oplossing te komen 3: Het komen tot een oplossing.

¹² Weijers (2004) maakt een vergelijkbare operationalisatie als de NCDO dat doet. Volgens Weijers is draagvlak voor IS een combinatie van indicatoren (de NEPKIP indicatoren): “Noodzaak (het percentage mensen dat de hoeveelheid geld voor hulp wil vergroten of gelijk houden)”, “Effectiviteit (het vertrouwen in de effectiviteit van OS)”, “Protectionisme beëindigen (de bereidheid een einde te maken aan protectionisme)”, “Kennis van IS (de kennis die men heeft van IS)”, “Individueel gedrag (de bereidheid het individuele gedrag aan te passen)” en “Politiek draagvlak (de steun in de politiek, m.a.w. het percentage kamerleden dat bereid is meer geld aan OS uit te geven)”. Deze indicatoren hebben echter geen ingang gevonden in onderzoek naar draagvlak.

International er waarschijnlijk aan heeft bijgedragen dat deze zoveel ingang heeft gevonden in de OS-sector. Zo komt men niet alleen in de literatuur maar ook in de interviews met sectordeskundigen, Context, BuZa en de MFO's uit op de definitie van Develtere. De respondenten uit de politiek waren niet bekend met Develtere's definitie.

6.3 Soorten van draagvlak

Soms werden nog verschillende soorten van draagvlak onderscheiden in de literatuur.

Het European Centre for Development Policy Making (ECDPM, 1999) deed onderzoek naar het draagvlak voor internationale samenwerking in de Nederlandse samenleving en maakt onderscheid tussen "*maatschappelijk en politiek draagvlak*". Onder 'maatschappelijk draagvlak' verstaan zij 'een min of meer samenhangende publieke opinie betreffende maatschappelijke prioriteiten' (ECDPM, 1999:5). Onder politiek draagvlak wordt verstaan 'een georganiseerde publieke opinie die gemobiliseerd en gearticuleerd kan worden tot macht in regelgevende organen' (ECDPM, 1999:5).

Men maakt ook wel onderscheid tussen "*Latent en geactiveerd draagvlak*". Men spreekt van latent draagvlak wanneer men ergens positief tegenover staat (houding), maar hier geen gedrag (of specifieke actie) aan verbindt (Van der Velden, 2005:19). Dus wanneer iemands houding resulteert in gedrag spreekt men van geactiveerd draagvlak. Volgens Pollet kan daarom in deze context ook wel gesproken worden over 'de stollingsgraad van het draagvlak'.

In sommige gevallen onderscheidt men theoretisch "*positief en negatief draagvlak*". Zo veronderstellen Bouzoubaa en Brok (2005) wel negatief draagvlak maar kiezen zij er in hun uiteindelijke definitie voor om draagvlak te laten samenvallen met een 'positieve' houding en/of gedragsuiting. Hemmer en Oosten (2006:12) gaan verder en stellen dat het zelfs onmogelijk is om van negatief draagvlak te spreken. In bijna alle draagvlakdiscussies wordt draagvlak gezien als positief ten aanzien van 'het onderwerp' dat in Develtere's definitie terugkwam (Van der Velden, 2005:19).

Volgens respondenten uit een onderzoek van Van der Velden (2005) is tevens onderscheid te maken tussen twee belangrijke componenten van draagvlak: "*Financieel en inhoudelijk draagvlak*". Daarbij wordt door hen opgemerkt dat in het recente debat deze twee componenten vaak gekoppeld worden en de financiële component soms de overhand lijkt te krijgen waarvan men zich afvraagt of dit juist is. Schulpen stelt bijvoorbeeld dat het geven aan goede doelen geen vorm van draagvlak is. Schulpen (2007) zegt daarover in een lezing: "*Ze kopen een schuldgevoel af, maar ze zijn niet echt geïnteresseerd*".

Een ander onderscheid is tussen "*Incidenteel en duurzaam draagvlak*". Incidenteel draagvlak wordt gezien als bepaalde gedragsuitingen van burgers op bepaalde momenten en bepaalde plekken. Zo wordt een eenmalig bezoek aan het Festival Mundial gezien als een weinig structurele uiting van draagvlak terwijl een jaarlijks terugkerend bezoek meer gezien wordt als structureel of duurzaam draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking. Ook het op een willekeurig moment geld doneren bij een collecteactie voor bijvoorbeeld de Tsunami-ramp (Valk, 2005) of het structureel maandelijks/jaarlijks geld doneren aan een ontwikkelingsorganisatie wordt onderscheiden.

Verder maakt men nog het onderscheid in "*de brede en smalle dimensie van draagvlak*", Met de 'breedte' van draagvlak doelt men veelal op het *aantal* individuen (of het percentage van een populatie) dat tot het draagvlak wordt gerekend, terwijl de 'diepte' van draagvlak betrekking heeft op de *mate* van '*engagement*' die personen die tot het draagvlak behoren, vertonen (IOB, 2008:61). Verbreding lijkt zich meer te richten op het winnen van nieuw doelgroepen voor draagvlak terwijl verdieping zich meer lijkt te richten op het intensiveren van de bestaande doelgroepen of het bestaande draagvlak. Een onderscheid tussen kwantiteit en kwaliteit is wellicht ook op zijn plaats. Zo stelde men tijdens een interne beleidsdiscussie van lokaalmondiaal dat er wel sprake is van een breed draagvlak maar dat het publiek eigenlijk nauwelijks iets *weet* van ontwikkelingssamenwerking en draagvlak

daarmee volgens hen niet diep is omdat het niet gebaseerd is op kennis (Hart, 2005:53). In het onderzoek van Van der Velden (2005:5) concludeerde men dat tot op zekere hoogte pogingen worden ondernomen om relatief nieuwe doelgroepen uit de Nederlandse samenleving te bereiken en dat innovatie op dit terrein (verbreding) nodig zou zijn.

We zien dat vooralsnog de verschillende soorten van draagvlak die men onderscheidt niet veel meer doet dan het verder specificeren van de basisdefiniëring en indicatoren van Develtere. Men blijft spreken in termen van kennis, houding en gedrag die bepalen welke soorten van draagvlak er zijn.

6.4 Draagvlak als ‘self-fulfilling prophecy’

Aan de definiëring van Develtere en diens operationalisatie is een aantal problemen verbonden. Namelijk dat juist deze definitie wordt overgenomen die niet alleen vaag is maar ook heel breed. En daarnaast dat, zodra er kritiek op is, deze nuanceringen en relativeringen alleen gaan over de causaliteit tussen de veronderstelde indicatoren zonder dat het begrip zelf ter discussie wordt gesteld. Er wordt niet de slag gemaakt van het enerzijds hebben van kritiek en het anderzijds daaraan verbinden van conclusies. Een van de conclusies in dit onderzoek is bijvoorbeeld dat deze onduidelijke definiëring bijdraagt aan het diffuse karakter van het begrip draagvlak.

Een ander punt van kritiek is dat veronderstelde effecten van draagvlak niet ter discussie worden gesteld. Respondenten hebben wel een idee wat draagvlak zou kunnen zijn. Er is ook wel een idee waar dat toe zou moeten leiden. Echter zodra werd doorgevraagd over de tussenliggende relatie en mate invloed wisten de meeste respondenten zich daar geen raad mee.

Het gevolg is dat draagvlak in de OS-sector een intrinsieke waarde in zichzelf krijgt. Het praten en het hebben over draagvlak als bijvoorbeeld een ‘*public good*’ is daar een voorbeeld van. In het onderzoek van Van der Velden (2005) wordt gesteld dat men het er over eens is dat draagvlak, mede onder invloed van het heersende politieke klimaat in Nederland, als een ‘*public good*’ beschouwd moet worden dat het algemeen belang dient en een teken is van beschaving. Dit was ook de kern van de reactie van Hart en Van der Velden (2008) op Boekestijn en Irrgang dat betrokkenheid van individuen en (maatschappelijke) organisaties bij mondiale vraagstukken een waarde op zichzelf heeft en een teken is van beschaving. Draagvlak krijgt hierdoor echter het karakter van een ‘*self-fulfilling prophecy*’. Zolang er gepraat wordt over draagvlak en zolang er gewerkt wordt aan draagvlak gaat de armoede vanzelf wel de wereld uit. Draagvlak is dan tevens, zoals we zullen gaan zien, de afhankelijke variabele waar alles op gericht dient te zijn. Vervolgens wordt onder de noemer van draagvlak of draagvlakversterking, van alles geïnitieerd.

Dit kan gechargeerd overkomen maar geprobeerd wordt om hier mee aan te geven dat draagvlak een hol begrip wordt. Juist omdat draagvlak voortdurend verbreed en aan van alles gekoppeld wordt, betekent het uiteindelijk niets meer. ‘Draagvlak voor alles is draagvlak voor niets’, kan gesteld worden naar aanleiding van de wijze waarop draagvlak als paraplueterm gebruikt wordt en vervolgens aan ongeveer alles wordt gekoppeld. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt, voornamelijk op basis van de interviews, geprobeerd dit meer inzichtelijk te maken.

6.5 Het complexe draagvlak bouwwerk van de OS-sector

Hieronder zullen vier zaken worden besproken die er voor zorgen dat het draagvlakbegrip diffuser wordt en illustreren hoe veronderstellingen zijn opgebouwd. Steeds zal ook worden aangegeven waarom dit de verduidelijking en inzichtelijkheid van het begrip compliceert. Graag wordt nog benadrukt dat dit *niet* een reconstructie is van mijn eigen visie op draagvlak, maar een reconstructie van hoe daar binnen de sector mee wordt omgegaan.

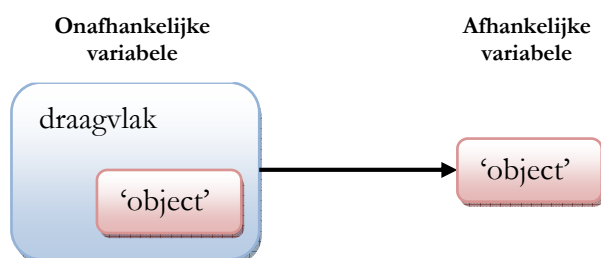
6.5.1 Interne conflicten bij de definiëring

Er zijn twee opvallende discussies die worden gevoerd door actoren uit de sector. De eerste discussie, die met name de sectordeskundigen voeren, gaat over het belang van het specificeren van ‘het object’ van draagvlak. Hoewel het zou moeten leiden tot een verduidelijking is dat mijns inziens niet het geval. Daarnaast wordt er een discussie gevoerd, waar ook de mensen van de MFO’s het over hebben, over de indicatoren van draagvlak en de onderlinge invloedsrelaties daartussen. Hieronder worden deze twee discussies behandeld.

‘Het onderwerp’ uit de definitie van Develtere

Respondenten leggen de nadruk op ‘het object’. Het niet benoemen van ‘het object’ van draagvlak zou zorgen voor onduidelijkheid over wat er onder kan worden verstaan en waar het om draait. Alle gesproken sectordeskundigen geven bijvoorbeeld aan dat het voor de definiëring en invulling van het begrip draagvlak enorm belangrijk is wat ‘het object’ is dat je voor ogen hebt. Kinsbergen als sectordeskundige vindt bijvoorbeeld dat ontwikkelingsorganisaties en de overheid helder moeten maken waar het bij hun om gaat bij het creëren van draagvlak. Zij zegt dat ‘objecten’ duidelijk moeten worden geformuleerd om de babylonische spraakverwarring over draagvlak uit de lucht te helpen. Daarnaast is dit nodig om te voorkomen dat bepaalde activiteiten als middel wordt gebruikt om draagvlakversterking te bereiken terwijl dit niet is aan te tonen. Kinsbergen promoveert op dit moment op het Particuliere Initiatief (PI) en zij gebruikt dan ook een voorbeeld uit deze hoek om dit te illustreren. Zij stelt dat grote ontwikkelingsorganisaties nu het PI ondersteunen en gebruiken om draagvlak te creëren terwijl het onduidelijk is hoe PI’s hier zelf tegenover staan. MFO’s gaan het particulier initiatief zelf zien als direct draagvlak voor hun eigen organisatie terwijl het volgens Kinsbergen maar de vraag is of dit ook de doelstelling is van de particuliere initiatiefnemers. NGO’s en PI’s gaan onvoldoende met elkaar in gesprek waardoor men langs elkaar heen praat. Wat organisaties moeten doen volgens Kinsbergen is zich expliciteren over wat zij verstaan onder draagvlakversterking en welke ‘objecten’ ze voor ogen hebben. Zij zegt: *“Het probleem is dat ze hun object niet hebben omschreven. Wat is het doel van hun draagvlak?. Wat is eigenlijk hun bedoeling met activiteit X?”* Ook Hart van Context International Cooperation zegt: *“Wat ik heel belangrijk vind en waar nu de discussie over gaat: Wat is je object van draagvlak? Dus waarvoor probeer je draagvlak te versterken?”*

Het probleem met het voeren van deze discussie over ‘het object’ is echter dat twee zaken door elkaar lopen. Men zou namelijk vermoeden dat men hiermee de afhankelijke variabele zou bedoelen en dus het effect of datgene waar draagvlak invloed op heeft. Dit is echter dus niet het geval en dat heeft mede te maken met de definitie van Develtere. Als men het heeft over ‘het object van draagvlak’ bedoelt men meestal niet datgene dat buiten de definiëring van de onafhankelijke variabele valt en dus het effect is, maar datgene dat valt binnen de begripsdefiniëring. Draagvlak wordt geformuleerd conform de definitie van Develtere (2003): *“draagvlak is de al of niet door kennis gedragen houding, opinie en actie ten aanzien van een bepaald onderwerp, in zijn geheel of een deel”*. De respondenten hebben het dan voornamelijk over dit ‘ten aanzien van een bepaald onderwerp’ bij het spreken over ‘het object’. Het gevolg hiervan is echter dat er onduidelijkheid bestaat over twee soorten ‘objecten’ die door elkaar gaan lopen. Zie de onderstaande figuur.



Figuur 6.2

Zoals al betoogd in het vorige hoofdstuk wordt in dit onderzoek het onderscheid gemaakt tussen hetgeen waar ‘draagvlak voor wordt gezocht’ en hetgeen waar ‘draagvlak toe leidt’. Het eerste gaat dan over hetgeen waar het betrekking op heeft en het tweede gaat dan over het effect daarvan. Dit onderscheid wordt echter als zodanig door respondenten niet altijd helder gemaakt omdat men blijft spreken in termen van ‘het object’ waarbij doelen, motieven en effecten door elkaar lopen.

De ‘kennis, houding en het gedrag’

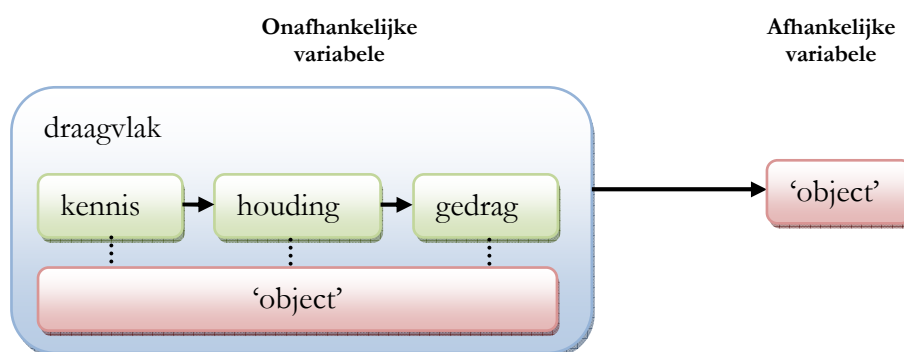
Ondanks de discussie over de indicatoren worden kennis, houding en gedrag wel als dé indicatoren overgenomen. Alle respondenten ontkennen dat is aangetoond, of misschien ooit aantoonbaar kan worden gemaakt, dat de onderlinge relaties tussen de verschillende indicatoren lineair en causaal is. De correlatie daartussen is discutabel. Toch wordt een bepaalde mate van invloed wel verondersteld of verwacht. Benadrukt wordt dat het uiteindelijk om het gedrag, of die gewenste gedragsverandering, gaat. Dit gedrag staat dan min of meer gelijk met hetgeen waar draagvlak voor is dat men ‘het object’ noemt. De houding echter is eveneens ‘ten aanzien van het object’ en de kennis gaat ook over ‘de kennis van het object’.

Kanis van de NCDO stelt bijvoorbeeld dat draagvlak volgens haar deze drie componenten heeft waarbij gedrag doorslaggevend is omdat ergens draagvlak voor wordt gezocht en gewenst wordt dat burgers een zaak steunen wat uiteindelijk alleen maar uit hun gedrag zou blijken en niet uit hun kennis of houding. Hetgeen waar draagvlak op van toepassing is volgens haar ‘het onderwerp’ uit de definitie van Develtere.

In de literatuur uit de OS-sector komt dit eveneens terug. Onderzoeken die gedaan worden naar draagvlak gaan bij het theoretische kader in op de veronderstelde causaliteit tussen deze componenten. ‘Kennis’ over armoede en OS zou moeten leiden tot de andere indicator: ‘houding’ (of mening). Houding zou op zijn beurt weer moeten resulteren in gedrag (Bouzoubaa en Brok, 2005; Donker en van Spronk-Grootheest, 2006; IOB, 2008; Valk, 2005). De definitie zelf wordt echter niet ter discussie gesteld.

We zien hierbij hetzelfde probleem terugkomen als in de vorige paragraaf over de ‘objecten’. Naar aanleiding van deze paragraaf kan daaraan worden toegevoegd dat er binnen de definiëring van het begrip draagvlak zelf ook al een causale veronderstelling bestaat tussen kennis, houding en gedrag. Deze interne causale veronderstellingen compliceren een helder begrip van de onafhankelijke variabele.

De figuur, als we die verder uitbouwen, zou er dan als volgt uit gaan zien.



Figuur 6.3

De volgende vraag die dan gesteld kan worden is: Wat is het dat men verstaat onder deze ‘objecten’ van draagvlak? In de volgende paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

6.5.2 Verwarring over hetgeen waar draagvlak voor wordt gezocht en het toe leidt

De vraag die naar aanleiding van de vorige paragraaf gesteld kan worden is: Wat verstaat men onder deze ‘objecten van draagvlak’? Met deze vraag worden twee vliegen in één klap geslagen omdat er, zoals hierboven is geconcludeerd, geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen ‘draagvlak voor’ en hetgeen waar ‘draagvlak toe leidt’. Men laat dit allebei vallen onder de ‘objecten van draagvlak’. Om er achter te komen waar ‘draagvlak voor is’ en waar ‘draagvlak toe leidt’ kan dus deze enkele vraag gesteld worden. Hoewel, zoals we zullen zien, deze complicerende tweeslachtigheid wel blijft bestaan.

De ‘objecten van draagvlak’ die terugkomen in de interviews en literatuur zijn: Ontwikkelingssamenwerking in het algemeen (A); Subdoelen van ontwikkelingssamenwerking zoals thema’s, programma’s of projecten (B); Legitimiteit en voortbestaan van de eigen organisatie (C); beleid (D). Deze worden hieronder achtereenvolgend besproken.

a) OS in het algemeen

Het ‘object’ dat het meeste terugkomt is ‘draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking’. Oftewel “ontwikkelingssamenwerking in algemene zin”. Dit is wellicht de meest onduidelijke objectomschrijving van draagvlak omdat het zo enorm breed is dat er van alles onder kan vallen. Stoffers van OxfamNovib zegt bijvoorbeeld: *“Ik denk dat dat het grote probleem is rondom draagvlak op dit moment. Als we het dan hebben over draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking waar gaat het dan over?”* Hij vervolgt echter door te zeggen dat hij geen voorstander is van “draagvlak voor OS” omdat je draagvlak wilt voor een eerlijke of duurzame wereld en je wilt niet met draagvlak het verschijnsel “ontwikkelingssamenwerking” in stand houden. Ook politici waaronder Ferrier van het CDA zeggen dat het in alle gevallen uiteindelijk gaat om een betere wereld. *“Dat is waar je het voor doet”*, zegt Ferrier.

Bouzoubaa en Brok (2005:43-45) dachten het in hun onderzoek helderder te maken door draagvlak voor “ontwikkeling” te onderscheiden van draagvlak voor “ontwikkelingssamenwerking” en volgens een aantal sectordeskundigen zou de focus bij draagvlak gericht moeten zijn op een “geïntegreerd begrip van ontwikkeling” (Van der Velden, 2007:202,203; Van der Velden, 2005:21, 36, 37) . Dit betekent een verdere verbreding van draagvlak. Het onderstaande citaat van Van der Velden illustreert dit:

“Langzaam maar zeker is bij veel personen, groepen en instanties een meer geïntegreerd concept van ontwikkeling naar voren gedrongen. Ontwikkeling is niet alleen een zaak van ‘daar’ (de Derde Wereld), maar is direct en indirect gerelateerd aan mondialisering en ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving.” (Van der Velden, 2005:10)

Draagvlak wordt hiermee gerelateerd aan niet alleen OS, maar ook aan mondialisering. Kanis van de NCDO en Hart van Context noemen in dit verband ook wel “wereldburgerschap”.

Hoe men het echter ook noemt - “draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking”, “draagvlak voor een geïntegreerd begrip van ontwikkeling”, “draagvlak voor wereldburgerschap”, “draagvlak voor een duurzame wereld” of “draagvlak voor het principe van OS” - het blijven brede en niet veelzeggende begrippen hoe goedbedoeld deze ook zijn.

b) Subdoelen van OS zoals thema’s, programma’s of projecten

Een ander ‘object’ van draagvlak dat men onderscheidt zijn subdoelen van OS. Dit kwam terug in verschillende interviews. Draagvlak bijvoorbeeld voor MDG-thema’s, programma’s voor emancipatie of een project waarbij scholen worden gebouwd. Deze subdoelen zijn meer afgebakend dan “OS in het algemeen” en concreter stelt men. De volgende citaten illustreren dit. Kinsbergen zegt. *“Daarnaast geloof ik in steun voor subdoelen. Steun voor een specifiek programma. (...) Daar kan je*

draagvlakactiviteiten voor ondersteunen. Dan heb je activiteiten met verschillende doelen voor ogen, op verschillende niveaus en verschillende thema's". Propitius van Cordaid bevestigt dit en zegt: "Wij organiseren geen debat over draagvlak in het algemeen. We kiezen voor thematische of specifieke onderwerpen. Op basis daarvan kan je ook support vragen aan mensen. 'Maak je kwaad voor ons, help met ons mee en zet je in'. Maar dat doe je wel echt over een onderwerp."

Stoffers van OxfamNovib geeft aan dat hun organisatie zich, ook met draagvlakactiviteiten, richten op "de vijf basisrechten" uit het OxfamNovib programma. Dit zijn de vijf basisrechten op: een duurzaam bestaan; op toegang tot basisvoorzieningen (met name onderwijs en gezondheidszorg); leven in vrede en veiligheid; politieke en maatschappelijke participatie en een identiteit. Politieke partijen doen dit ook. Gill'ard van de PvdA zegt zich bijvoorbeeld specifiek te richten op de MDG-5 dat gaat over het verminderen van moedersterfte bij de geboorte van kinderen.

Te zien is dat de meeste draagvlakcampagnes en draagvlakversterkende activiteiten zijn gericht op subdoelen van OS. We zullen dit ook zien bij de bespreking van de draagvlakversterkende activiteiten (DVA's) in de volgende paragraaf waar daar nog uitgebreider op wordt ingegaan.

c) Legitimiteit en voortbestaan van de eigen organisatie

Legitimering van de eigen organisatie, of het laten zien van het bestaansrecht, is een ander 'object' dat wordt onderscheiden. Het zoeken naar legitimiteit onder de noemer van draagvlakcampagnes stuit enkele respondenten echter tegen de borst. Kinsbergen vindt het laten zien van verankering, het duidelijk maken wat je bestaansrecht is, niet passen onder de term draagvlak. Volgens haar heeft dit niets te maken met draagvlak voor OS.

Daarnaast stelt Hart van Context dat veel mensen bij draagvlak vooral de associatie en connotatie hebben van "geef ons geld want dan doen wij goed werk". Dit noemt Hart "beperkt draagvlak voor je eigen organisatie met een grote focus op fondswerving". Zij vindt dat onterecht omdat je "onder draagvlak veel meer en inspirerende dingen kunt laten vallen".

Een aspect dat hierbij meespeelt is dat de MFO's overheidssubsidies ontvangen om draagvlakactiviteiten te ontplooiën en dit dicht tegen fondsenwerving aanligt. Kanis zegt bijvoorbeeld: "Wat het lastig maakt is dat in de praktijk fondsenwerving en draagvlakactiviteiten, dicht bij elkaar liggen (...) Ze [MFO's, red.] proberen wel steun te verwerven maar je probeert als organisatie, en daar geef ik ze groot gelijk in, ook een beetje steun voor je eigen organisatie te verwerven. Maar dat je dat dan weer doet met overheidsfinanciering vind ik ook wel een beetje moeilijk."

Met deze dubbele motieven of doelen van DVA's hebben de meeste respondenten dan ook moeite. Legitimiteit voor het eigen bestaansrecht vindt men niet 'passen' onder draagvlak. In de volgende paragraaf bij de bespreking van de DVA's wordt daar nog uitgebreider op ingegaan.

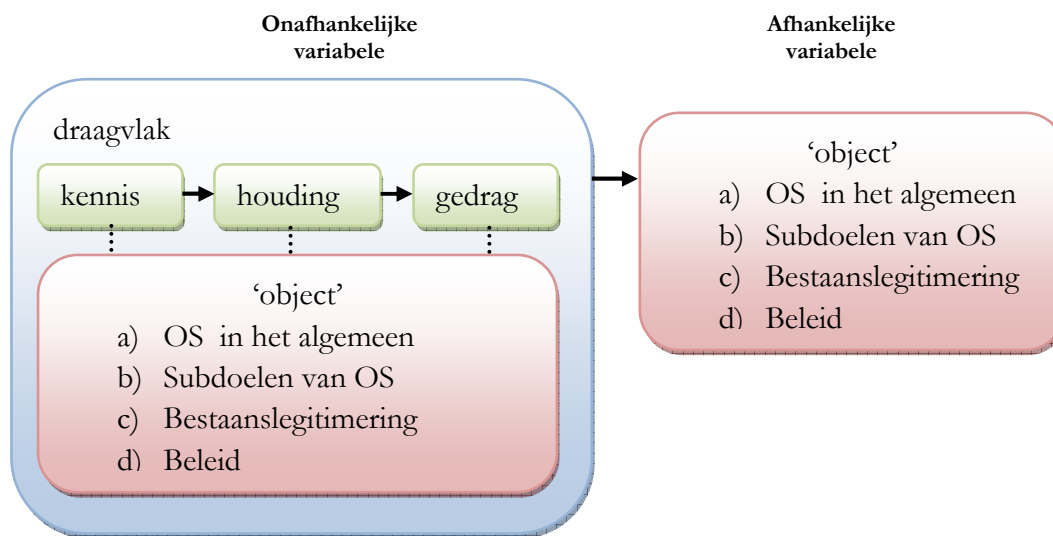
d) Beleid

Het 'object' beleid wordt eveneens genoemd. Het lijkt er echter op dat het 'object' van beleid door de meeste van de respondenten wordt genoemd omdat dit in het onderzoek centraal staat. Alvorens in gesprek te gaan met de respondenten zijn zij ingelicht over de centrale vraagstelling en de topics die daarbij zijn gekozen. Draagvlak voor beleid werd wel herkend maar niet altijd als bevredigend beschouwd. De meeste respondenten zien dit 'object' vooral als een verenging of versmalling van het draagvlakbegrip en 'object'. Kanis van de NCDO zei bijvoorbeeld nadat mijn model (bijlage B) werd voorgelegd: "Dat klinkt wel heel logisch alleen vereng je het tot beleid. Het object is wel beleid. En ik vraag me af of dat voor deze organisatie [NCDO, red.] wel de wenselijke situatie is." Dit past in de opmerking van de meeste respondenten die stellen dat draagvlak veel breder is.

Een 'voorbeeldobject' van beleid dat genoemd wordt is de 0.8 procent. Dit is het budget en de beleidskeuze van de omvang van financiële middelen dat Nederland beschikbaar stelt voor het beleidsveld 'ontwikkelingssamenwerking'. In NCDO onderzoek was dan ook altijd de geijkte vraag:

“Sommige mensen vinden dat Nederland meer geld aan ontwikkelingshulp moet besteden, anderen vinden dat Nederland daaraan juist minder moet besteden. Wat vindt u, moet de Nederlandse ontwikkelingshulp vergroot worden, gelijk blijven of verminderd worden?” (Lelij, Decorte en van Duijn, 2008). Dit was de belangrijkste vraag die aangaf wat de omvang van het draagvlak in Nederland was voor OS. Ferrier van het CDA zegt bijvoorbeeld dat draagvlak er toe zou moeten leiden dat men instemt met de besteding van de 0.8 procent zoals we dat nu hebben. In feite komt dit neer op de steun voor een beleidskeuze over de ter beschikking stelling van middelen voor OS door de overheid (en indirect de burgers). Later komen komt de relatie tussen draagvlak en de vorming en uitvoering van beleid uitgebreider ter sprake omdat dit immers de centrale focus is van dit onderzoek.

Onderstaand figuur vat het bovenstaande samen. Hierin is weer de tweeslachtigheid te zien van ‘draagvlak voor’ en hetgeen waar ‘draagvlak toe leidt’ die de sector onder de noemer ‘object’ plaatst. In de volgende paragraaf zien we dat de focus op draagvlakversterkende activiteiten dit nog verder compliceert.



Figuur 6.4

6.5.3 Focus op draagvlakversterkende activiteiten van MFO's

Draagvlakcampagnes worden ingezet om draagvlak te versterken. Omdat draagvlak bestaat uit kennis, houding, gedrag en 'het object' zouden de draagvlakversterkende activiteiten (DVA's) het draagvlak op die aspecten dienen te versterken. DVA's zijn dus middelen ter versterking van draagvlak. Voorbeelden van DVA's die de respondenten zelf noemen zijn debatten, documentaires op tv, nieuwsbrieven, publicaties, thema-dagen, workshops, festivals, ludieke acties en andere publiekscampagnes. Uit de interviews kunnen de volgende (soms overlappende) motieven en doelen worden onderscheiden:

- I. Fondsenwerving
- II. Bewustwording

Zowel de fondservende activiteiten als de bewustwordingscampagnes kunnen worden gekoppeld aan de eerder genoemde 'objecten'. Van mensen wordt gevraagd 'ergens' geld aan te geven of zich 'ergens' bewust van te zijn. Van de respondentengroepen uit dit onderzoek doen alleen de MFO's aan fondservende activiteiten. Deze richten zich bij MFO's op de eerder genoemde 'objecten'; OS in het algemeen en de subdoelen van OS. Omdat dit nog altijd heel breed is en daar van alles onder kan vallen maakt dit de focus lastiger en compliceert dit de mogelijkheid om verantwoording af te leggen over bijvoorbeeld de effectiviteit van de behaalde resultaten. Voor Buitenlandse Zaken ligt dit echter net iets anders. Buitenlandse Zaken organiseert zelf geen fondservende activiteiten maar doet wel

aan voorlichting over zaken die gerelateerd zijn aan het OS-beleidsveld. Dit past echter meer bij verantwoording waar nog over wordt gesproken in het volgende hoofdstuk.

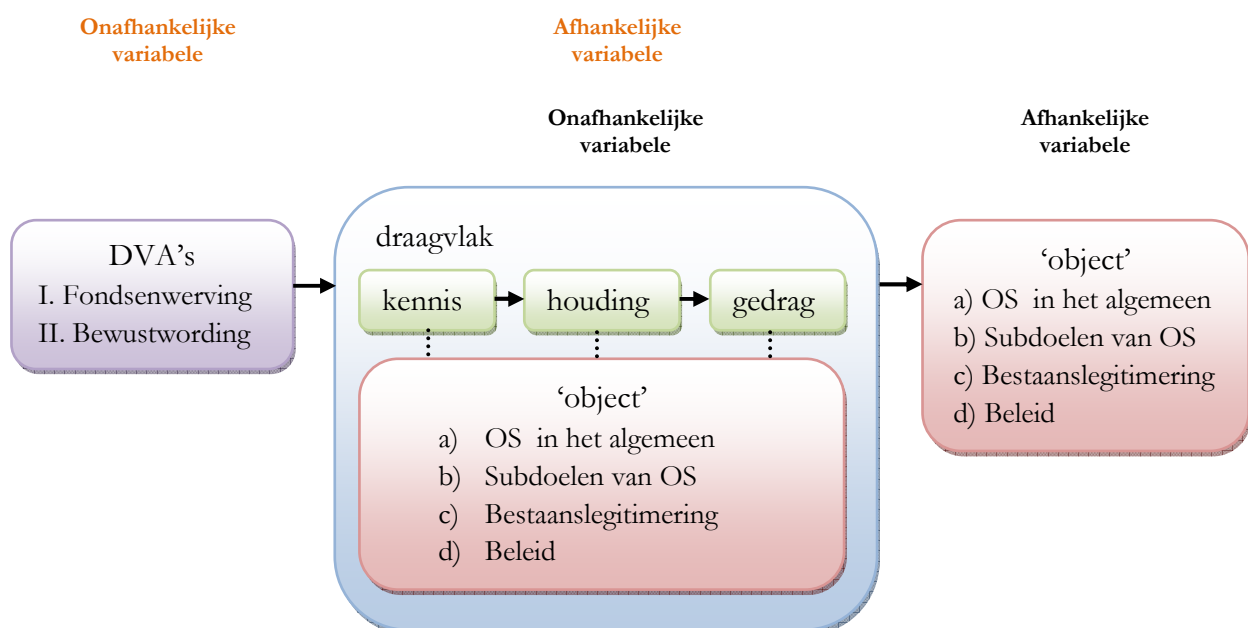
Bewustwordingsactiviteiten van MFO's richten zich net als hun fondswervende activiteiten op het binnen halen van geld voor OS in het algemeen en de subdoelen van OS. De politieke partijen werken ook mee aan bewustwordingscampagnes voor OS in het algemeen en de subdoelen van OS. Dit geldt voor een deel ook voor de NCDO.

Wat opvalt is dat de fondswervende- en bewustwordingsactiviteiten van MFO's zich voornamelijk richten op de eerste twee 'objecten'. Bestaanslegitimering is zeker een motief maar wordt meestal niet als zodanig gepresenteerd. Dit geldt eveneens voor DVA's en beleid. Hier wordt nog verder ingegaan op bij bestaanslegitimering en beleid in het volgende hoofdstuk.

Kritiek van sectoreskundigen is vooral, zoals we eerder ook al zagen, het heel dicht bij elkaar liggen fondswervende- en bewustwordingsactiviteiten. In het spraakgebruik van deze respondenten zijn de bewustwordingscampagnes dan *gelijk aan* de draagvlakcampagnes/draagvlakactiviteiten. Er is wel te zien dat MFO's dit proberen te scheiden van elkaar. Zo heeft OxfamNovib, geeft Stoffers aan, binnen de afdeling "campagnes" een bureau Marketing en Fondsenwerving dat zich bezighoudt met het werven van fondsen en een bureau Populair Campaigning dat zich inhoudelijk richt op draagvlakvergroting. Het bureau Populair Campaigning is dan weer onderverdeeld in Team-Actie en Team-Linkis waarbij de eerste zich richt op de individuele Nederlander met bijvoorbeeld grote campagnes en aanwezigheid op festivals en de tweede op het financieren en adviseren van (kleinere) ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties of particulier initiatiefnemers. Daarnaast is er nog een stafbureau communicatie dat zich bezighoudt met communicatie en imago-versterking.

Propitius van Cordaid schetst hierbij een net iets ander beeld. Zij zegt: "(..) *We zijn geen NCDO. Wij hebben niet als primaire taak draagvlak versterking. Ons terrein is armoedebestrijding of insluiting of zeggenschap. Daar maken wij ons beleid op en daar zit ook onze expertise.*" Dit lijkt het beeld te bevestigen dat Cordaid geen DVA's doet maar dat is niet het geval. Cordaid is bijvoorbeeld ook betrokken bij documentaires, handtekeningenacties, Festival Mundial en de EEN-campagne welke zij ook zelf zeggen te richten op draagvlakversterking en -verbreding.¹³

Op basis van het bovenstaande is de figuur die we eerder gebruikten verder uit te breiden.



Figuur 6.5

¹³ Zie hiervoor ook het recent verschenen onderzoek van de IOB (2009: 93-96)

Draagvlak wordt in de OS-sector zodoende gekoppeld aan DVA's welke bestaan uit fondswervende en bewustwordingsactiviteiten. Hiermee is te zien dat de DVA's voorafgaat aan draagvlak en daar invloed op zouden hebben. Het begrijpen van de invloedsrelaties wordt gecompliceerd door twee zaken.

In de *eerste* plaats wordt de causale keten langer en in de *tweede* plaats worden er nieuwe aanduidingen gegeven van de onafhankelijke en afhankelijke variabelen. Zoals het schema laat zien wordt draagvlak de afhankelijke variabele en zijn de DVA's onderdeel van de onafhankelijke variabele. Draagvlak wordt hiermee een afhankelijke variabele waar alles op gericht is. Veel inspanningen van de MFO's, andere ontwikkelingsorganisaties, Buitenlandse Zaken en de NCDO zijn er daardoor op gericht om draagvlak als een afhankelijke variabele positief te beïnvloeden. De diffuse interpretatie met betrekking tot de begripsdefiniëring is daarmee echter nog niet uit de weg geholpen.

6.5.4 Draagvlakverbreding naar andere beleidsterreinen

Het laatste dat de inzichtelijkheid en duidelijkheid van het begrip verder compliceert is het verbreden van het begrip naar andere beleidsterreinen en de "unieke" rol die de NCDO daarin vervult. Een vraag die dan ook regelmatig ter sprake kwam tijdens de interviews was waarom er binnen het beleidsterrein van de OS zo veel aandacht wordt geschonken aan "maatschappelijke draagvlak voor OS" en daar zelfs een aparte organisatie zoals de NCDO voor in het leven is geroepen. De reactie van Kanis van de NCDO (en ook bijna alle andere respondenten) is dat de werkelijke oorzaak van de problematiek bij OS soms niet in ons eigen land ligt, maar buiten de grenzen. Volgens haar zou de discussie bij draagvlak zich meer moeten richten op draagvlak voor oplossingen die soms ook buiten ontwikkelingshulp liggen. En niet zozeer draagvlak voor specifiek hulp. Dit is volgens haar de achilleshiel bij het terrein van OS. Door geld te besteden aan draagvlak voor een bepaald beleidsterrein krijg je al heel snel de vraag: "*Waarom niet voor andere beleidsterreinen?*" zegt zij.

De mensen uit de sector hebben hierop grofweg twee reacties waarbij in eerste instantie de nadruk ligt op hetgeen waarin de OS-sector zich onderscheidt van andere beleidsterreinen en in tweede instantie op datgene waarin draagvlak binnen de OS-sector overeenkomt met andere beleidsterreinen.

Verschillen met andere beleidsterreinen

De eerste reactie is ter verdediging van het besteden van aandacht aan draagvlak binnen de OS-sector. Het is volgens Kanis bijvoorbeeld nodig dat mensen een beter begrip nodig hebben van de wereld, de mondialisering en de processen die zich daarbij afspelen. Kanis van de NCDO zegt: "*[Om een] beetje fatsoenlijk Nederlander te zijn moet je ook wat weten van de wereld om je heen*". Dat is wat anders dan draagvlak voor gezondheidszorgbeleid omdat dat dichterbij, minder complex en minder groot is. Daarnaast reikt volgens Kanis draagvlak voor OS verder dan alleen de OS-sector omdat het ook raakt een ontwikkelingen en thema's met betrekking tot economie, milieu en gezondheid die voor andere beleidsterreinen evenmin belangrijk zijn.

Ook andere respondenten benadrukken het verschil van de OS-sector met andere beleidsterreinen. Schulpen zegt bijvoorbeeld "*OS vormt in vergelijking met een hele hoop andere overheidsactiviteiten een beetje een apart veld. OS is gewoon een beetje een apart vat*". Dit heeft er onder andere mee te maken met het doel van OS buiten de landsgrenzen ligt en het de burger niet direct raakt stellen verschillende deskundigen. Schulpen stelt dat OS een "*ver van mijn bed show*" is voor zowel de politiek als de burger. Andere respondenten haalden ook het "*ver van mijn bed show*" aspect aan. Toch neemt dit niet weg dat respondenten er van overtuigd zijn dat het de burger en de politiek wel zou moeten beroeren. "*Een van de grootste problemen is*", zo stelt Schulpen dan, "*dat het mensen wel zou moeten raken. Politiek gesproken is het echter een 'te onbetekenisvol en onbelangrijk terrein'*". Hij stelt: "*Er is geen enkele politicus in Den Haag, althans tweede kamerleden, die zich op het terrein van OS nog eens even lekker kan profileren*". De criticasters vormen een uitzondering. Bij

terreinen als gezondheidszorg, werkgelegenheid of veiligheid ondervinden mensen beleidsveranderingen aan den lijve. Ze zullen dan eerder geneigd zijn om in de benen te klimmen als ze daar last van krijgen. Maar, zo stelt Schulpen, “*van OS krijgt niemand last*”. Zimmerman van de OECD stelt dan ook dat op andere terreinen bijvoorbeeld veel meer gelobbyd wordt omdat daar vaak meer materiële belangen spelen. Hart van Context komt tot eenzelfde soort conclusie: “*OS is voor veel mensen echt een bijzaak*”. Het gevolg is wel dat mensen veel onderbuikgevoelens en veronderstellingen hebben die niet op zo verschrikkelijk veel kennis is gebaseerd.

Wat we in deze reacties dus zien gebeuren is dat men in de sector het lastige karakter en de verschillen met andere beleidsterreinen wil benadrukken. Ten eerste stelt men dat de problemen bij deze sector de Nederlanders niet direct raken omdat die zich buiten de grenzen voordoen en niet direct invloed op individuele Nederlanders hebben. Ten tweede zegt men, in relatie tot “maatschappelijk draagvlak”, dat het daarom juist belangrijk is om te werken aan draagvlak en draagvlakversterking omdat dit bij andere terreinen, die dicht bij huis zijn, bijna overbodig is.

Overeenkomsten met andere beleidsterreinen

De tweede reactie is eveneens ter verdediging van het besteden van aandacht aan draagvlak binnen de OS-sector, maar gaat over de parallellen en overeenkomsten met andere beleidsterreinen. Kanis van de NCDO haalt het voorbeeld van de gezondheidszorg aan waarbij ook wel gezocht wordt naar draagvlak maar dat dit niet als zodanig wordt herkend of genoemd. Kanis noemt het ministerie van VWS dat een voedingscentrum financiert die mensen informeert over gezonde voeding en dergelijke. Volgens haar is dat ook een vorm van het stimuleren in ‘kennis, houding en gedrag’ van burgers. Kanis zegt daar op volgend: “*Dat is dan niet zozeer steun voor beleid, maar voor het thema gezond eten, milieueducatie. Dat wordt nu ook niet gezien als draagvlak maar ligt niet zo heel ver weg van dat wat wij [NCDO, red.] doen op een heel ander thema*”. Het zoeken naar draagvlak vindt ook plaats binnen andere beleidsterreinen alleen wordt het daar niet hetzelfde genoemd concludeert Kanis.

Wat hier dus is te zien is dat draagvlak verbreed wordt naar andere beleidsterreinen waardoor de weg vrij wordt gemaakt voor allerlei organisaties, partijen en bijvoorbeeld particulier initiatiefnemers om onder de noemer van draagvlak of draagvlak versterking allerlei activiteiten te ontplooiën.

6.6 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft bevestigd dat we te maken hebben met een complex begrip van draagvlak binnen de OS-sector. Dit neemt echter niet weg dat men binnen de OS-sector bijna unaniem lijkt te kiezen voor de definitie van Develtere. Ieder onderzoek dat ook maar iets met draagvlak voor OS doet, neemt zijn draagvlakdefinitie als uitgangspunt. Er worden wel kritische noten geplaatst bij de veronderstelde (causale) relaties die Develtere hiermee impliceert, maar dat neemt niet weg dat zijn operationalisering in kennis, houding en gedrag wordt overgenomen. Ook in de alternatieve definities. De operationalisatie en indicatoren zijn zo breed waarvoor men er alles onder kan laten vallen. Dit roept vragen op over validiteit en betrouwbaarheid van deze indicatoren en daarmee ook die van de begripsdefiniëring. Is draagvlak daadwerkelijk kennis, houding en gedrag en zegt dit dan ook wat over het draagvlak voor OS?

We zagen verder dat de verschillende soorten van draagvlak die men onderscheidt niet veel meer doet dan het verder specificeren van de basisdefiniëring en indicatoren van Develtere. Men blijft spreken in termen van kennis, houding en gedrag die, zoals is laten zien, bepalen welke soorten van draagvlak er zijn. Hieraan is echter een aantal problemen verbonden zoals in de rest van het hoofdstuk is laten zien. Draagvlak wordt een ‘*self-fulfilling prophecy*’ en krijgt een waarde in zichzelf wat men blind lijkt te maken voor het ter discussie stellen van de draagvlakdefinitie die men hanteert. In de reconstructie van het bouwwerk dat de sector om draagvlak heen bouwt is te zien dat de definiëring

van het concept, de ‘interne’ veronderstellingen, de nadruk op wat men in de sector ‘objecten van draagvlak’ noemt, de focus op DVA’s en verbreding naar andere beleidsterreinen het diffuse karakter van draagvlak verergeren. Onafhankelijke en afhankelijke variabelen lopen door elkaar en dit zorgt voor verwarring. Het is beter als draagvlak als onafhankelijke variabele wordt neergezet en beleidsvorming en -uivoering als de afhankelijke variabele. Op die manier kan beter het onderscheid gemaakt worden tussen ‘draagvlak voor’ en hetgeen waar ‘draagvlak toe leidt’ en dus waar het verondersteld effect op te hebben. In het volgende hoofdstuk wordt daarom met behulp van de data uit (voornamelijk) de interviews dieper ingegaan op de veronderstelde relaties en invloeden. Dit hoofdstuk is namelijk geschreven in termen die de OS-sector zelf gebruikt. In het volgende hoofdstuk zal getracht worden hier een nieuwe reconstructie van te maken maar dan in beleidstermen waarbij veronderstelde invloedsrelaties inzichtelijker worden.

Hoofdstuk 7: Reconstructie van draagvlak als middel in beleidstermen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vindt de reconstructie plaats in beleidstermen. Daarbij wordt wat de sector nauwelijks ter discussie stelt, wél ter discussie gesteld. Namelijk de veronderstelde invloedsrelaties en effecten van draagvlak als middel in de vorming en uitvoering van OS-beleid. In het vorige hoofdstuk werd geconcludeerd dat het beter is om draagvlak als onafhankelijke variabele en beleidsvorming en -uitvoering als de afhankelijke variabele neer te zetten. Op die manier kan beter het onderscheid gemaakt worden tussen ‘hetgeen waar draagvlak voor wordt gezocht’ en hetgeen waar ‘draagvlak toe leidt en het verondersteld effect op te hebben’.

Wat zal blijken is dat het enorm moeilijk en ingewikkeld is om deze reconstructie zo begrijpelijk mogelijk te maken omdat je het risico loopt mee te gaan in de woorden die de sector zelf gebruikt. Het is daarom een hele kunst, en misschien wel een vak apart, om draagvlak zoals daar op dit moment binnen de sector over wordt gesproken, uit te drukken in beleidstermen.

7.2 Draagvlak als middel bij de vorming en uitvoering van beleid

Zoals gesteld wordt in de inleiding van dit onderzoek wordt met name gekeken naar het effect of de invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van ontwikkelingssamenwerkingbeleid. Draagvlak is dan de onafhankelijke variabele en de vorming en uitvoering van OS-beleid vormen dan samen de afhankelijke variabele (zie *Figuur 1.2* hoofdstuk 1). Draagvlak als onafhankelijke variabele is een middel dat invloed heeft op de vorming en uitvoering van beleid dat gericht is op een lange termijn doelstelling of effect. Onderstaande figuur geeft dat weer.



Figuur 7.1

In deze paragraaf wordt aan de hand van dit schema de aspecten uit de vorming en uitvoering van beleid binnen de OS sector verder uitgewerkt.

1) Informeren over beleidsproblemen

Een belangrijk deel van de aandacht die binnen de sector wordt gegeven aan draagvlak hangt samen met het informeren over beleidsproblemen. Beleidsproblemen zijn dan problemen die gaan over de oorzaken van armoede en ongelijkheid in de wereld. De problemen liggen buiten de landsgrenzen, geven veel respondenten aan, waardoor het nodig is om Nederlandse burgers hierover voor te lichten. Verschillende respondenten gaven aan dat het daarom belangrijk is om mensen te laten realiseren dat de problemen in ontwikkelingslanden ons wel degelijk raken ook al is dat indirect. MFO's proberen dan de rol te vervullen als vertegenwoordiger van de mensen in het Zuiden. Propitius van Cordaid geeft bijvoorbeeld het volgende aan: *“We hebben verschillende projecten waarbij we met diverse partijen om de tafel zitten om bijvoorbeeld sloppenwijken aan te pakken. En dan zeggen wij als Cordaid ‘wij hebben ergens partners en die hebben een probleem’. En in Nederland willen we dan naar organisaties zoeken die dat herkennen. Die ook op dat gebied werken”*.

Voorlichting vinden de respondenten nog altijd belangrijk om mensen kennis te laten nemen van de ontwikkelingsproblematiek. Kanis van de NCDO zegt: *“Voor deze thematiek van*

mondialiseren heb je een begrip van de wereld nodig, en dat is dan vooral de kennis component, een soort neutrale informatie van hoe zit dat nou in elkaar. En hoe haken die processen in elkaar. [Om een] beetje fatsoenlijk Nederlander te zijn moet je ook wat weten van de wereld om je heen.” In de praktijk gebeurt dit informeren dan ook vaak in het kader van de bewustwordingscampagnes die MFO's, en ook de NCDO, lanceren.

Kern is dat alle actoren vinden dat zij informatie over problemen in ontwikkelingslanden moeten overdragen aan burgers hier in Nederland. Men hoopt dan ook dat dit, zoals we straks zullen zien, leidt tot uiteindelijk duurzame armoedebestrijding.

2) Informeren over beleidsoplossingen

Naast het informeren over beleidsproblemen gaat een deel van de communicatie, voorlichting en kennisoverdracht van de betrokken actoren in dit onderzoek over het informeren over beleidsoplossingen. Niet zozeer de problemen staan dan centraal maar juist de oplossingen. Deze problemen en oplossingen probeert men aan elkaar te koppelen. Dit is het hele idee van “veranderingen in het gedrag hier hebben invloed op veranderingen daar”. Beleidsoplossingen zijn er dan mogelijk op verschillende niveaus.

Ten *eerste* is er het individueel niveau waarop mensen consumptie moet verminderen, fairtrade-kleding dient te worden gekocht en men moet beter omgaan met watergebruik. Dit omdat deze allemaal bij kunnen dragen aan eerlijk(er) inkomen, minder uitbuiting en slavernij of het voorkomen van verdere vervuiling van het milieu in zuidelijke landen. Ten *tweede* is er het organisatieniveau waarbij men stelt dat ondersteuning in mensen en middelen van zuidelijke maatschappelijk middenveld organisaties nodig is om daar de regering en overheid te kunnen beïnvloeden voor betere beleids- en bedrijfsvoering. Ten *derde* zijn er dan nog de oplossingen op het niveau van overheden onderling waarbij corruptie bijvoorbeeld dient te worden tegengegaan om de betrouwbaarheid van staten te versterken. Tot *vierde* is er nog het landenoverstijgende niveau via de mondiale organisaties als de VN en Europese Unie en dergelijke waarbij men door middel van handelsverdragen en collectieve afspraken regimes onder druk probeert te zetten, of juist probeert om samenwerking te bewerkstelligen, om diens eigen burgers in bescherming te nemen.

Men wil dan ook dat mensen er van op de hoogte zijn dat op de oplossingen liggen op alle niveaus. Dus het ‘individuele’, ‘civilaterale’, ‘bilaterale’ en ‘multilaterale niveau’ (zie ook *figuur 5.3* voor de overeenkomsten met de operationalisatie). Een aantal respondenten benadrukt in dit verband de noodzaak van coherentie binnen en tussen deze verschillende niveaus. Hart van Context noemt dit ook wel het “*geïntegreerde concept van ontwikkeling*” waarbij al deze aspecten met elkaar verbonden zijn en veranderingen op al deze niveaus en terreinen nodig zijn.

Daarnaast vindt men dat er coherentie moet zijn tussen beleidsterreinen binnen Nederland. Kuyper van Groenlinks zegt daar over: “*Wij vinden het belangrijk om dat samen te bekijken en daar meer coherentie in te zoeken. Stel dat minister Koenders naar een ontwikkelingsland gaat en zegt dat kinderarbeid heel erg is. Dan komt vervolgens staatssecretaris Heemskerk van economische zaken met een hele delegatie bedrijven die contracten sluit met diezelfde bedrijven die van Koenders te horen hebben gekregen dat kinderarbeid slecht is.*”

Kern is dat men het in de sector belangrijk vindt dat mensen er van op de hoogte zijn dat de er in de *eerste* plaats oplossingen zijn, in de *tweede* plaats dat die liggen op allerlei niveaus en terreinen en in *derde* plaats dat daarin een eigen bijdrage en/of gedragsverandering nodig is.

3) Op de politieke agenda krijgen van beleidsproblemen en -oplossingen

Vanuit het informeren over beleidsproblemen en -oplossingen volgt de volgende stap van het op de agenda krijgen van deze problemen en oplossingsrichtingen. Burgers, maatschappelijk middenveldorganisaties (waaronder MFO's) en politieke partijen trachten de politieke agenda te

beïnvloeden door op allerlei manieren problemen en oplossingsmogelijkheden aan te kaarten. Dit politiseren van onderwerpen die te maken hebben met OS is een van de belangrijkste motieven om de prioriteit van dit beleidsterrein te verhogen. De media speelt hierin ook een belangrijk rol omdat zij er in de eerste plaats voor kunnen kiezen om wel of geen aandacht te schenken aan bepaalde onderwerpen en in de tweede plaats kunnen bepalen in welke mate er aandacht aan wordt gegeven.

Volgens Pelgrom, voormalig directeur van Novib, stelt dat zij als maatschappelijk middenveld organisatie beleidsbeïnvloeding als *'core-business'* van hun werk zagen. Hij zegt: *"In de Novib-tijd vonden wij lobbyen en beleidsbeïnvloeding eigenlijk de kern of de core-business van ons werk. En projecten en activiteiten ondersteunen in ontwikkelingslanden was ook belangrijk, maar als je structureel iets wil veranderen dan is het primair zorgen dat je het beleid verandert. Het landbouwbeleid, het visserijbeleid het hele handelsbeleid, noem maar op. De coherentieagenda."* Door de focus en huidige interpretatie van draagvlak en draagvlakversterking activiteiten speelt dit beïnvloeden van de politiek en het bestuur een beperktere rol dan vroeger zo lijkt het. In het volgende hoofdstuk wordt daar nog op teruggekomen.

Kern hierbij is dat het nodig is om politiek en het bestuur mee te krijgen in de analyse van de beleidsproblemen en oplossingen met als doel om hen mee te krijgen in uiteindelijk het bewerkstelligen van de lange termijn doelstelling.

4) Middelen beschikbaar krijgen

Vanuit het informeren over beleidsproblemen en –oplossingen en het op de agenda krijgen daarvan, volgt het beschikbaar krijgen van middelen. De middelen waar men dan naar op zoek is, is meestal uit te drukken in geld. Om beleidsproblemen te kunnen aanpakken en beleidsoplossingen te kunnen uitvoeren is het nodig dat actoren middelen beschikbaar gesteld krijgen.

De 0.8 procent van het BNP dat de Nederlandse overheid beschikbaar stelt voor de OS is in feite een voorbeeld van een politieke keuze bij de allocatie van middelen. De verdere invulling en besteding daarvan is aan de minister van OS. Dit uiteraard wel in samenwerking met het ministerie van BuZa en diens ambtenaren maar de minister bepaalt uiteindelijk welke koers er wordt gevaren.

Ook MFO's proberen middelen beschikbaar te krijgen zoals we zagen bij de fondswervende activiteiten die hier op gericht zijn. Er wordt dan een beroep gedaan op extra middelen die burgers, buiten hun belastingbetaling en de 0.8 procent om, direct beschikbaar willen stellen om de problemen aan te pakken en oplossingen te kunnen laten uitvoeren door MFO's.

Daarnaast proberen MFO's middelen beschikbaar te krijgen om te kunnen voldoen aan de 25 procentnorm uit het MFS. Om überhaupt voor subsidie uit het MFS in aanmerking te komen dienen ontwikkelingsorganisaties 25 procent van de middelen zelf te generen.

Kern hierbij is dat organisaties (meer) middelen, niet alleen binnen bijvoorbeeld het huidige MFS-stelsel maar ook daarbuiten, beschikbaar willen krijgen om hun beleid te kunnen uitvoeren.

5) Activeren en mobiliseren burger initiatieven en gedragsveranderingen

Vanuit het informeren over beleidsproblemen en –oplossingen, het op de agenda en beschikbaar krijgen van middelen volgt het activeren en mobiliseren van burger initiatieven en gedragsveranderingen. Men wil dat burgers worden geactiveerd en gemobiliseerd in het ontplooiën van initiatieven en het creëren van gedragsveranderingen. Dit heeft te maken met het zich toeleggen op het bereiken van beleidsdoeleinden van de MFO's en BuZa. Dit betekent dat van burgers gevraagd wordt te participeren in de uitvoering van het beleid en ten behoeve daarvan hun gedrag aan te passen. Hart van Context stelde bijvoorbeeld dat het nodig is dat mensen in het Westen zich gaan inzetten voor een betere wereld. Dit vanuit het idee dat het uiteindelijk er om gaat dat mensen hun gedrag veranderen in zaken die eerder al genoemd worden zoals watergebruik, consumptie et cetera. Ook dit kan dan weer op verschillende niveaus zoals te zien was de bespreking van de beleidsoplossingen.

Kern is dat actoren een beroep willen doen op het ethische verantwoordelijkheidsbesef van burgers om bij te dragen aan duurzame armoedebestrijding door zelf initiatieven te ontplooiën of gedrag te veranderen.

6) Verantwoorden over de besteding van middelen

De volgende logische stap is het zich verantwoorden over de besteding van middelen. De minister van OS en het ministerie van BuZa legt verantwoording af over de besteding van de 0.8 procent van het BNP dat zij ter beschikking heeft gekregen van de eigen burgers. Dit is dus verantwoording over de bereikte resultaten met de beschikbare middelen. Pelgrom van BuZa gaf bijvoorbeeld aan dat BuZa ook resultatenrapportages publiceert. Een andere vorm van verantwoording is die van de minister aan het parlement. Daarnaast verwacht BuZa op zijn beurt weer van MFO's en ook ambassades dat zij verantwoording afleggen over de wijze waarop zij de door hun beschikbaar gestelde middelen heeft besteed en welke resultaten dat heeft opgeleverd.

Verwacht wordt dat MFO's dit eveneens doen over de middelen die zij direct beschikbaar gesteld hebben gekregen van hun donateurs, leden en het ministerie van BuZa. Een MFO is zelf eveneens een uitvoerder van beleid maar ook een actor die middelen verder alloceert en (uit)besteedt door bijvoorbeeld het ondersteunen van particulier initiatiefnemers of het bijstaan van maatschappelijk middenveld organisaties en burgers in het Zuiden.

Kern hierbij is de veronderstelling dat zodra je middelen beschikbaar gesteld hebt gekregen je ook (aan in ieder geval die betreffende gevende actor/actorgroep) verantwoording aflegt. We zullen in het volgende hoofdstuk zien hoe deze onder andere verantwoording binnen actor-relaties verder vorm krijgt.

7) Vergroten effectiviteit

Het vergroten van de effectiviteit is de volgende invloedsrelatie bij draagvlak en de vorming en uitvoering van beleid. Als actoren nadenken en reflecteren op de uitvoering van beleid en hun activiteiten vergroot dat de effectiviteit van hun armoedebestrijding. In de literatuur uit de OS-sector kwam deze veronderstelde invloedsrelatie eveneens terug. Men gaat er van uit dat als de overheid en NGO's betrokkenheid en draagvlak genieten van burgers zij eerder geneigd zijn om efficiënt en effectief beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Andersom, zo is eveneens de veronderstelling, zal de verbetering van effectiviteit ook weer leiden tot groter draagvlak. De voormalig staatssecretaris en minister voor OS Van Ardenne onderschreef het belang van een sterk en breed gedragen maatschappelijk draagvlak dat ze koppelde aan effectiviteit. Van Ardenne zei in een kamerbrief: *“Draagvlak [moet] iedere dag worden verdiend, onder meer door verbetering en het beter zichtbaar maken van de effectiviteit van de ontwikkelingssamenwerking”* (Ardenne, 2003). Naast het zichtbaar maken van de effectiviteit vindt men het dus nodig dat ontwikkelingssamenwerkingbeleid transparant is omdat draagvlak iets is dat moet worden verdient.

Pelgrom van BuZa gaat mee in deze redenering. Hij stelt dat als mensen weten waar geld aan wordt besteed en dan ook nog aan de doeleinden waarvoor het bestemd is, dit hun tevredenheid vergroot. Burgers vinden efficiency en effectiviteit erg belangrijk volgens hem. Probleem hierbij vindt men dat het lastig is om te verantwoorden over de effectiviteit omdat *“er niet altijd uitkomt wat er in is gestopt”*. Alle respondenten geven aan dat het ook goed is om de beperkingen aan te geven van dat wat een organisatie kan bijdragen en bereiken. Kuyper van Groenlinks zegt: *“Je moet volgens mij juist eerlijk zijn en mensen vertellen: ‘Er zijn dingen goed gegaan maar ook niet goed gegaan en daar hebben we van geleerd’. Dat is wat mensen belangrijk vinden: ‘Hoe weet ik dan dat het de volgende keer wel goed gaat?’ En als je dat goed kan verwoorden dan doe je een goede verantwoording volgens mij. Dat zie je nog niet zoveel”*.

Verantwoorden en vergroting van de effectiviteit worden, zoals bovenstaand citaat ook laat zien, met elkaar in verbinding gebracht. Iets dat hiermee verband houdt is de mate waarin een actor lerend vermogen heeft. Als actoren verantwoording afleggen en hierbij leringen trekken uit het verleden om de effectiviteit te vergroten zal dit de armoede beter duurzaam bestrijden en vermoedelijk ook de waardering van het publiek verhogen. De cirkelredenering gaat dan op dat dit weer een positieve invloed zou moeten hebben op het kunnen informeren, op de agenda krijgen, middelen beschikbaar krijgen et cetera.

Kern is dat verantwoording en effectiviteit dicht tegen elkaar aanliggen dat een positieve uitwerking zou moeten hebben op het lerend vermogen en lerend handelen van betrokken actoren en dus ook op de lange termijn de duurzame armoedebestrijding.

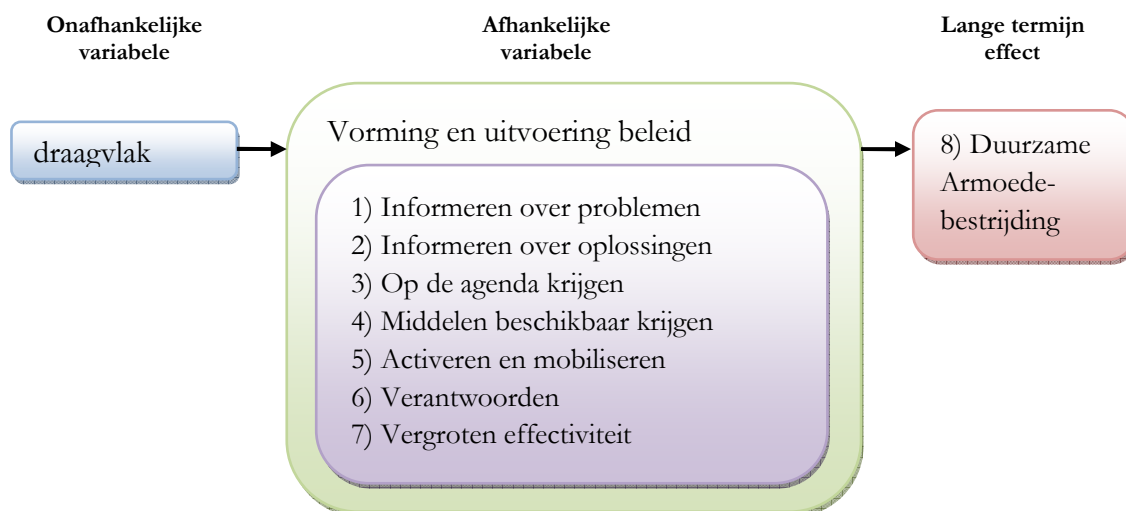
8) Het lange termijn effect: Duurzame Armoedebestrijding

Uiteindelijk is alles gericht op duurzame armoedebestrijding. Dit is dan ook het belangrijkste veronderstelde effect van draagvlak. We zagen de relatie tussen beide al terugkomen in de inleiding van dit onderzoeksrapport waarbij ICCO (2009) stelde dat draagvlak onontbeerlijk is voor de strijd tegen armoede. In zijn speech op een bijeenkomst van VNG International formuleerde Keller in 2003 namens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking toentertijd wat volgens hem het belang was van draagvlak voor armoedebestrijding: “[Het] draagvlak hier in Nederland is - samen met een effectieve impact in ontwikkelingslanden - keihard nodig om verder te werken aan de vermindering van de helaas nog steeds schrijnende ongelijkheid en armoede.”(in Bouzoubaa en Brok, 2005:47). Voormalig staatssecretaris van OS Van Ardenne stelde in een speech het volgende in lijn met Keller: “Het diepe besef dat de immense armoede in de wereld onacceptabel is (..) is het fundament onder het draagvlak.”(IOB, 2008:60).

In de interviews bij dit onderzoek kwam het eveneens terug. Zo zei Ferrier van het CDA: “Het gaat uiteindelijk om een betere wereld. Dat is waar je het voor doet.” Schulpen zei het als volgt: “draagvlak is natuurlijk geen doel, dat is een middel. En je moet het afrekenen op de bijdrage die het levert aan armoede bestrijding.”

Het probleem is echter dat men bij alle deze uitspraken niet aangeeft hoe de (causale) invloedsrelaties liggen tussen draagvlak enerzijds en duurzame armoedebestrijding anderzijds. De tussenliggende stappen die van draagvlak leiden tot een positieve invloed op armoedebestrijding worden niet geëxpliciteerd. Laat staan dat deze worden uitgedrukt in beleidsaspecten van vorming- en uitvoering van beleid.

Onderstaande figuur vat de punten uit dit hoofdstuk samen.



Figuur 7.2

Mijns inziens vormt een dergelijke reconstructie in beleidstermen een betere manier om de argumentatie en veronderstellingen tussen draagvlak en duurzame armoedebestrijding op te bouwen door aspecten uit de vorming en uitvoering van beleid als afhankelijke variabele daar tussen te zetten.

7.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is een reconstructiepoging gedaan om draagvlak en de invloedsrelaties uit te drukken in beleidstermen met draagvlak als onafhankelijke variabele en vorming en uitvoering van beleid als afhankelijke variabele. Hoewel het zeer lastig bleek om een dergelijk constructie te maken was het mogelijk om veronderstellingen te vinden die soms expliciet - maar meestal impliciet - verborgen zijn.

Er is laten zien dat draagvlak als middel veronderstelt invloed te hebben op verschillende beleidsaspecten waaronder het: ‘informereren over problemen’; ‘informereren over oplossingen’; ‘op de agenda krijgen’; ‘middelen ter beschikking krijgen’; ‘activeren en mobiliseren’; ‘verantwoorden’ en ‘vergroten van effectiviteit’.

Het belangrijkste veronderstelde effect van draagvlak, ‘duurzame armoedebestrijding’, kwam wel terug maar er werd niet uitgelegd of beargumenteerd hoe draagvlak dan precies een positieve invloed zou hebben op duurzame armoedebestrijding en welke causale veronderstellingen daar achter zitten.

In het volgende hoofdstuk wordt gekeken naar de directe invloed van de achterban op de vorming en uitvoering van het beleid van verschillende actoren. Daarnaast wordt gekeken naar de indirecte rol die draagvlak speelt in actorrelaties.

Hoofdstuk 8: De directe invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van het beleid van een actor en de indirecte invloed op de beleidsvoorkeuren en agenda van andere actoren

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de invloed van het draagvlak op de vorming en uitvoering van beleid en de rol die draagvlak speelt in de onderlinge actor-relaties. Tijdens de interviews is een schematische weergave voorgelegd aan de respondenten van actorverhoudingen (zie bijlage B). Aan de hand daarvan is het proces van de vorming en uitvoering van beleid en de daaraan gekoppelde verantwoording besproken. De niveaus die terugkomen zijn in overeenstemming met wat in de operationalisatie bij dit onderzoek is besproken. De niveaus zijn: politiek en bestuur, maatschappelijk middenveld en burger. Dit lijkt op wat men in de OS-literatuur ook onderscheidt tussen het primaire, secundaire en tertiaire niveau (Van de Velden, 2007: 9; Develtere en Pollet, 2004:2; Van Voorst, 2005). In dit hoofdstuk zullen achtereenvolgend de volgende relaties worden besproken: ‘burger - maatschappelijk middenveld’; ‘maatschappelijk middenveld - politiek en bestuur’; ‘burger - politiek en bestuur’. Hierbij wordt gekeken naar wat respondenten uit de OS-sector terugzien aan dialoog, invloed en de onderlinge verstandhouding tussen actoren onderling. We zullen zien dat respondenten daar heel verschillend over denken.

8.2 Burger - maatschappelijk middenveld

Burgers kunnen geld doneren aan organisaties binnen het maatschappelijk middenveld, zowel incidenteel als structureel. De vraag is echter in hoeverre de burger, of de achterban, wordt betrokken bij de vorming en uitvoering van het beleid van een NGO uit het maatschappelijk middenveld. In dit onderzoek zijn de MFO's betrokken en daarom kunnen vooralsnog alleen hier uitspraken over worden gedaan.

Over de vraag of er daadwerkelijk beleidsoverleg en dialoog is tussen de burgers en de maatschappelijk middenveldorganisaties is niet iedereen even zeker. Kinsbergen denkt dat dat bijvoorbeeld niet gebeurt. En als het wel gebeurt heeft ze zo haar twijfels bij de motieven. Zij vermoedt ook dat de NGO's de burger niet in staat acht om goed bij te dragen aan beleidsvorming. Uit eigen interviews met MFO's blijkt dat die behoefte van invloed van de achterban op het beleid van de organisatie niet heel wenselijk wordt geacht. Propitius van Cordaid zegt bijvoorbeeld dat zij wel marktonderzoek doen en daaruit het één en ander meenemen maar dat van echte inspraak van de achterban bij de vorming van beleid geen sprake is. Zij zegt het volgende: *“Echte inspraak van donateurs op ons programmabeleid is er niet. (...) want dat zou betekenen dat donateurs kunnen bepalen of we wel of niet hulp gaan verlenen in Sri Lanka.”* Haar verwachting is dat dit in de toekomst wel meer gaat gebeuren maar dan meer op thema's en niet *“alleen met donateurs maar (...) mensen, groepen, bedrijven en instellingen die op een bepaald thema ook verandering willen”*. Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn bedrijven, migrantenorganisaties en universiteiten.

MFO's zien vooral de burgers in het Zuiden als beneficianten van hun beleid. Propitius van Cordaid zegt bijvoorbeeld: *“Die belangen behartigen we in principe als eerste. En de support krijgen we vanuit burgers uit Nederland”*. De support uit zich volgens haar in hun verankering in de maatschappij. Dit is het laten zien dat je *“handen en voeten hebt in de maatschappij”* zegt zij. De leden worden dan gezien als de legitimatie: *“Dat is onze legitimatie, dat is wat de burger ons vraagt. En niet zozeer dat ze ons problemen aandraagt (...) De burger gaat niet zeggen dat het niet goed gaat met mensen in Sri Lanka”*.

In dit kader is het van belang te noemen dat MFO's om die reden dan ook de relatie met maatschappelijk middenveldorganisaties in het Zuiden willen onderhouden om ook daar de politiek

en het bestuur te kunnen beïnvloeden en armoede te bestrijden. Zo gaf Stoffers aan: *“De organisaties die wij als Oxfam-Novib financieren, ondersteunen niet of nauwelijks lokale overheden. Die werken juist samen met maatschappelijke organisaties in de landen waar wij werken”*. Een doel daarvan is volgens Stoffers: *“Om er juist voor te zorgen dat het maatschappelijk middenveld wordt verstevigd. Om daar, net als in Nederland, de watchdog functie te vervullen”*

Ook Propitius van Cordaid benadrukte deze rol van de MFO: *“Wij hebben meer een schakelfunctie tussen wat er gebeurt in de ontwikkelingslanden en de burgers in Nederland.”* Dit past binnen de eerdere redenering van Propitius dat legitimatie in Nederland van belang is om in het Zuiden te kunnen bijdragen aan bijvoorbeeld maatschappijopbouw en problemen die daar spelen.

Ferrier van het CDA geeft eveneens aan dat deze legitimatie bij MFO's wel degelijk belangrijk is omdat dit laat zien dat zij hun eigen budget voor een groot deel zelf kunnen bekostigen en mensen hun werk belangrijk vinden wat zij laten zien in donaties. Ook Kuyper van Groenlinks geeft aan dat het organiseren van draagvlak een verantwoordelijkheid is van het maatschappelijk middenveld waarbij dat direct of indirect door het bestuur weer kan worden opgepakt. Klapwijk van de ChristenUnie (CU) geeft bijvoorbeeld aan dat het maatschappelijk middenveld *“wel ergens hun standpunten op moeten baseren”* en dus een soort van achterban nodig hebben.

Toch is er twijfel bij respondenten in hoeverre die relatie (en dus ook de mogelijkheid tot invloed) er is. Er is echter wel de wens bij MFO's om mensen te verbinden aan de eigen organisatie. Volgens Pelgrom van BuZa is het imago van NGO's dan ook heel erg belangrijk. Hij stelt dat het voor NGO's relevant is om *“bekendheid en waardering”* te genieten van burgers en zijn definitie van draagvlak valt dan ook uiteen in deze twee steekwoorden. Dit heeft namelijk mede invloed op de kracht en mate van invloed die een maatschappelijk middenveld organisatie kan uitoefenen op de politieke en het bestuur. Pelgrom gaf aan dat in de tijd waarin hij directeur was van Oxfam hij altijd met een bepaalde gretigheid werd ontvangen door de politiek als grote partij zijnde. Het hebben van veel leden en een grote achterban had hierdoor een positieve uitwerking op de mogelijkheden om invloed op de politiek en het bestuur uit te kunnen oefenen. Deze relatie komt in de volgende paragraaf ter sprake.

8.3 Maatschappelijk middenveld - politiek en bestuur

De volgende relatie die aan de orde komt is de relatie en invloed tussen het maatschappelijk middenveld (MFO's) en de politiek en het bestuur (politieke partijen, BuZa en de minister van OS). Ook op deze relatie en veronderstelde invloed wordt door respondenten verschillend gereageerd. Schulpen van het CIDIN betwijfelt bijvoorbeeld of er daadwerkelijk invloed is vanuit het maatschappelijk middenveld op de politiek binnen het terrein van OS. Volgens hem zou Helmich (directeur van de NCDO) zeggen dat die invloed op het beleid van OS er wel is maar hij betwijfelt het. Er is in 2008 wel een consulterende beleidsdialoog (zie www.ontwikkelingsverandering.nl) geweest tussen maatschappelijk middenveld organisaties, sectordeskundigen en mensen uit de politiek en het bestuur. Dit heeft ook geresulteerd in aanbevelingen aan de minister van OS. Deze beleidsdialoog wordt door enkele respondenten als voorbeeld aangehaald van dialoog en invloed tussen deze twee actor-groepen. Over de rest van de onderlinge contacten en invloed is voornamelijk weinig bekend.

MFO's organisaties geven aan wel te doen aan politieke beleidsbeïnvloeding. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het plegen van overleg met woordvoerders van politieke partijen. Politieke partijen zelf bevestigen dit. Zo had Kuyper van Groenlinks overleg met enkele MFO's om het toen nog aankomende politieke debat te bespreken waarbij het MFS, de draagvlakbestedingen en de rol van de NCDO centraal stond.

Klapwijk van de CU gaf eveneens aan overleg te hebben met maatschappelijk middenveld organisaties. Zij vinden het belangrijk om breder te kijken dan alleen de organisaties die de eigen visie delen. Echter met organisaties die aansluiten bij dezelfde basis heeft de CU wel meer contact. In

hoeverre NGO's op hun beurt hun standpunten laten aansluiten op de achterban weet Klapwijk niet. Wel geeft zij aan dat het voor de politiek, en in het bijzonder de minister van OS, van belang is om draagvlak voor zijn voorstellen te hebben bij maatschappelijke organisaties omdat die een deel van zijn beleid moeten uitvoeren.

Ferrier van het CDA geeft aan dat zij niet veel invloed heeft op het maatschappelijke kanaal. Haar focus ligt meer op het bilaterale en multilaterale kanaal. Wel benadrukt ze dat in het geval van de MFO's, waarvan 25 procent van de inkomsten met belastinggeld wordt betaald, wel degelijk tot haar blikveld behoort.

Daarnaast, zo zagen we eerder, krijgen organisaties met een groot draagvlak eerder de kans om gehoord te worden door de politiek en het bestuur dan organisaties met een klein draagvlak. Op deze manier heeft het hebben van een groot draagvlak dus een positieve invloed op, zoals Pelgrom dat verwoordde, het "gezaghebbende" karakter en de "autoriteit" van een ontwikkelingsclub.

8.4 Burger – politiek en bestuur

De volgende vraag is in hoeverre de burger, of de maatschappij, invloed kan uitoefenen op dat wat er in de politiek en het bestuur gebeurt. De indirecte relatie via het maatschappelijk middenveld is al besproken. In deze paragraaf wordt vooral gekeken naar de directe relatie en invloed van de achterban op politieke partijen. Daarnaast wordt meer in zijn algemeenheid besproken welke invloed de burger kan hebben op bijvoorbeeld het beleid van de minister van OS volgens de respondenten.

Beleid van de minister van OS en BuZa

Of de burger veel invloed heeft op de politiek en het bestuur betwijfelt Schulpen van het CIDIN ten zeerste. Politiek draagvlak doet dan ook bijna niet ter zake (behalve dan in de zin dat er een overheid of regering moet zijn die OS belangrijk vindt) omdat het principe van OS toch wel wordt ondersteund door een meerderheid van de Nederlanders. Ook anderen, zoals Zimmerman als voormalig medewerker van de OECD, stellen dit: "*Het is not-done in Nederland om er tegen te zijn dat er iets gedaan wordt aan de armoede in de wereld*". Het enige waar de minister zich om hoeft te bekommeren is de steun voor de 0.8 procent en die heeft hij op dit moment stelt Schulpen. De Nederlander vindt het prima dat we dit bedrag geven aan OS en voor de minister is er geen vuiltje aan de lucht, ook in tijden van recessie. De minister hoeft, voor zover hij doet, niet te vrezen dat die steun wegvalt.

De minister heeft dan ook veel vrijheid in het bepalen en eventueel veranderen van het beleid. Daarin wordt hem volgens Schulpen geen strobreedte in de weg gelegd. Hij zegt hierover: "*[OS wordt] naar mijn idee voor 99 procent bepaald door de minister (...) Opeens andere landen doen, compleet het MFS financieringsstelsel op zijn kop gooien. Dan zal de kamer wel even steigeren maar daarna gaan ze weer over tot de orde van de dag*". Dit betekent volgens Schulpen echter niet dat burgers het noodzakelijkerwijs ook eens zijn met wat de minister daarmee doet, of wat organisaties daarmee doen, maar wel dat die principiële steun niet ter discussie staat.

Pelgrom van BuZa geeft echter aan dat wanneer draagvlak afneemt voor de 0.8 procent de minister het wel lastig kan krijgen. Hij zegt hierover: "*Dan kan de minister minder vaardig opereren met minder mandaat dan wanneer die zich gesteund weet, niet alleen in het parlement, maar ook door een breed deel van de Nederlandse bevolking*". Volgens hem heeft dit mede invloed op de mate waarin hij effectief en meer gezaghebbend kan operen: "*Je kunt met gezag operen in Nairobi als je gewaardeerd wordt. Maar als dat niet het geval is. Dan kan men je toch altijd makkelijk aankijken met een blik van ja.. je praat wel. Maar laat zien en op basis waarvan*".

Hieruit blijkt dat er verschillende meningen bestaan over de mate van invloed van de burger op de minister.

Beleid van politieke partijen

De volgende invloedsrelatie is die van de burger op het beleid van de politieke partijen. Ferrier van het CDA zegt hierover dat het voor politieke partijen belangrijk is dat de bevolking, de mensen die het belastinggeld uiteindelijk betalen, instemmen met het beleid dat gevoerd wordt. Zij zegt: *“Ik ben namelijk volksvertegenwoordiger. Dus het is mijn taak om vanuit mijn achterban kritisch te kijken naar hoe de minister het geld besteedt.”* Ferrier vindt het belangrijk dat er draagvlak blijft voor OS in Nederland. Om dat te kunnen behouden betekent dat, stelt zij, *“dat ik er voor moet zorgen dat er met het geld van de minister goede dingen worden gedaan.”* Dit is dus een controlerende en reflecterende rol die zij als volksvertegenwoordiger inneemt ten aanzien van het beleid van de minister.

Het kan echter ook zijn dat politieke partijen het niet eens zijn met de koers die gevaren wordt of juist willen dat een (ander) bepaald onderwerp op de politieke agenda komt. Kuyper van Groenlinks geeft het volgende voorbeeld: *“Laatst hebben we het bijvoorbeeld gehad over Sri Lanka, wat toch best wel wordt genegeerd door andere partijen. Dat hebben we op de agenda gekregen en daar hebben we een debat over gehad. Dus op die manier proberen we hier in de politiek draagvlak voor zaken te creëren.”* Politieke partijen zijn dus ook bezig met het vertegenwoordigen van de eigen standpunten en visie op OS. Alle respondenten van de verschillende politieke partijen hebben dit bevestigd. Iedere partij heeft zo zijn eigen accenten en visie op hoe OS het beste kan worden vormgegeven. Voor die partijspecifieke voorkeuren wordt ook draagvlak gezocht. *“Je wilt graag dat mensen steun hebben voor jou beleid”*, geeft Gill’ard van de PvdA aan. Klapwijk van de CU geeft dit ook aan: *“Als je beleid maakt hier is het wel van belang dat dit wordt gesteund door de Nederlandse bevolking”*. Specifiek betekent dat voor politieke partijen hun eigen achterban.

De respondenten van de politieke partijen geven dan ook aan dat zij veel bezig zijn met het betrekken van actoren en de eigen achterban bij het nadenken over beleidsonderwerpen. Dit kan door middel van congressen of discussieavonden waarbij bijvoorbeeld het verkiezingsprogramma wordt besproken. Klapwijk van de CU zegt: *“De achterban heeft ook ingestemd met het verkiezingsprogramma. Daar baseren wij onze visie op. Dat is dan het draagvlak voor je eigen voorstellen.”* Als de CU beleidsvoorstellen wil formuleren kijken zij naar hun eigen achterban vertelt Klapwijk. Mensen stemmen immers op partijen met een bepaalde visie op allerlei zaken, waaronder OS. Zij zegt: *“We hebben draagvlak doordat er op ons gestemd is en mensen van te voren wisten wat ze van ons konden verwachten door ons verkiezingsprogramma”*.

Te zien is dat bij politieke partijen het besef van het hebben en vertegenwoordigen van een achterban heel sterk is. Veel sterker dan dat dit bij MFO’s het geval is. Klapwijk van de CU gaf aan dat dit ook wel logischer is omdat politieke partijen voor een groot deel van verkiezingen en stemmen afhankelijk zijn. Toch begrijpt zij alle aandacht binnen de sector op (het versterken van maatschappelijk) draagvlak niet helemaal. Zij zegt daar over: *“Bij andere beleidsterreinen zie je veel minder sterk de roep om draagvlak terug, terwijl de basisprincipes (verkiezingsprogramma’s, verkiezingen, coalitievorming) bij alle beleidsterreinen hetzelfde zijn. De vraag is dus waarom die roep om draagvlak zo sterk is bij het OS-beleid”*.

Dit is een terechte vraag die ook al in de inleiding van dit onderzoeksrapport aan bod kwam. Daarnaast zien we de vraag over de roep om draagvlak, zoals we die ook zagen bij de reconstructie van draagvlak in OS-termen in hoofdstuk 6, terug in dit citaat. Dat gaat dan om de motieven van de OS-sector om, in vergelijking met andere beleidsterreinen, zoveel de nadruk te leggen op draagvlak.

8.5 Conclusie

In dit hoofdstuk bleken er verschillende opvattingen te bestaan over de mate van invloed tussen actoren onderling. Toch komt er wel een aantal veronderstellingen en motieven voor MFO’s en politieke partijen terug om draagvlak te hebben. Dat is voor MFO’s:

- Het hebben van leden en donateurs laat aan de buitenwereld zien dat zij gesteund worden door burgers van de Nederlandse bevolking
- Het hebben van draagvlak vergemakkelijkt het verkrijgen van middelen doordat een grotere bekendheid en waardering wordt genoten
- Het hebben van een grote achterban maakt het gemakkelijker om serieus te worden genomen door politiek en bestuur en onderwerpen op de agenda te krijgen
- Het hebben van draagvlak in het Zuiden helpt om te weten wat er speelt in ontwikkelingslanden
- Het hebben van draagvlak in het Zuiden helpt om samenwerking te bewerkstelligen met Zuidelijke counterparts

Dat is voor politieke partijen:

- Het is een vereiste om stemmen te kunnen krijgen
- De omvang van het draagvlak heeft direct invloed op het aantal zetels in de kamer en de mogelijkheid die een partij krijgt om invloed uit te oefenen op de beeldsvorming
- Het helpt om politieke aanvallen af te slaan en sterker in de schoenen te staan tijdens bijvoorbeeld debatten (het vaardiger opereren)

In zekere mate komt dit overeen met de punten die we in het vorige hoofdstuk behandelden bij de beleidsaspecten van de vorming en uitvoering van beleid. We zien hier dat dit indirect doorwerkt naar het vaardiger opereren in politieke context. Het draagt bij aan het op de agenda krijgen van eigen beleidsvoorkeuren bij andere actoren. Op die manier liggen beide in elkaars verlengde. Als actoren de achterban betrekken bij de vorming en uitvoering van beleid en deze invloed versterken lijkt dit een positieve invloed te hebben op het kunnen beïnvloeden van de vorming en uitvoering van beleid van andere actoren.

Ondanks deze veronderstelde positieve effecten heerst er toch een terughoudendheid bij MFO's om de achterban te betrekken bij de vorming van beleid. Bij politieke partijen lijkt deze terughoudendheid minder. Hiervoor zijn wellicht de volgende verklaringen te verzinnen.

Het kan er mee te maken hebben dat dit betrekken van het draagvlak geen concreet vereiste is voor bijvoorbeeld toetreding tot het MFS.¹⁴ Daarnaast lijkt er het idee te bestaan dat donateurs en (de meeste) leden onvoldoende kennis en/of expertise op het gebied OS om betekenisvolle input te leveren op de vorming van beleid. Verder wordt verondersteld dat het geen directe positieve uitwerking heeft op de kwaliteit van het beleid, de beleidskeuzes die een organisatie maakt en de koers die wordt gevaren.

MFO's, en waarschijnlijk geldt dat in essentie ook voor politieke partijen en andere ideologische groeperingen, vinden het uiteindelijk vooral belangrijk dat hun achterban hen financieel ondersteunt, hen onvoorwaardelijk vertrouwen gunt ten aanzien van de beslissingen die zij wensen te nemen en zich zelf als het ware gedraagt als echte pleitbezorger van de doelstellingen uit hun beleidsplannen.

¹⁴ Dit is een aanname die in directe zin niet met dit onderzoek kan worden aangetoond. Toch wordt in alles duidelijk dat het MFS heel erg leidend is voor de beeldsvorming van MFO's omdat subsidies hiervan afhangen. Je zou dan ook kunnen veronderstellen dat wanneer de minister van OS bijvoorbeeld interactieve beeldsvorming met de achterban als criterium zou meenemen dit zonder enige twijfel onderdeel zou worden van de (toekomstige) plannen en beeldsvorming van ontwikkelingsorganisaties. Het ontbreken daarvan zou een mogelijke verklaring of motief kunnen zijn voor het op dit moment niet nadrukkelijk betrekken van de achterban bij het beleid.

Hoofdstuk 9: De recente draagvlakdiscussie n.a.v. het IOB-onderzoek, het AIV-briefadvies en de nota van minister Koenders

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de recente discussie rondom draagvlak worden behandeld. Dit als casus om te kijken welke aspecten uit de voorgaande hoofdstukken al dan niet terugkomen in de huidige discussie die is opgelaaid. De data die in dit hoofdstuk wordt gebruikt is dan ook een verzameling van type bronnen.

Ten *eerste* worden enkele stukken meegenomen die allemaal in dezelfde week openbaar zijn gemaakt door de IOB, de AIV en minister Koenders van OS. De IOB heeft onderzoek gedaan naar draagvlak en de draagvlakactiviteiten. Daarnaast heeft de AIV een adviesbrief geschreven aan de minister. Verder heeft de minister zelf in een brief gereageerd op het onderzoek van de IOB en de brief van de AIV. In deze brief schetst hij eveneens de lijnen die hij wenst uit te zetten voor het nieuwe MFS-II. Ten *tweede* zijn de reacties meegenomen van de woordvoerders voor OS van de politieke partijen en het debat dat zij hebben gevoerd met de minister op 20 mei 2009 tijdens het algemene overleg. Ten *derde* zijn de reacties van de MFO's op de stukken van de IOB, AIV en minister betrokken. In artikelen op hun websites reageerden zij op de consequenties die de beleidsplannen van de minister voor hen hebben. Ten *vierde* is er geput uit de discussie die er gevoerd is op een discussiemiddag die op 11 juni 2009 door Context is georganiseerd voor, grofweg gezegd, iedereen in de OS-sector die iets met draagvlak te maken heeft. Daar is er tevens bij een subgroepsessie in kleiner verband geobserveerd hoe het gesprek verliep over "nut en noodzaak van draagvlak".

Door deze bronnen met elkaar te combineren in één hoofdstuk zijn tevens alle belangrijkste actoren, die ook in dit onderzoek worden onderscheiden, vertegenwoordigd. In willekeurige volgorde zijn dit de sectordeskundigen, de mensen van de NCDO, de minister, de politieke partijen, het ministerie van Buitenlandse zaken, de maatschappelijk middenveld organisaties, de MFO's en in beperkte mate de individuele burger die aanwezig was op de discussiemiddag.

De vraag die we ons aan het begin van dit hoofdstuk kunnen stellen is of er nu duidelijkheid is gekomen over het draagvlakbegrip, de invloedsrelaties die worden verondersteld en of deze houdbaar zijn. Achtereenvolgend wordt kritisch ingegaan op het IOB-onderzoek, de AIV-brief, de briefreactie van de minister, de reacties van de MFO's, het politieke debat en de discussiemiddag van Context. Dit hoofdstuk sluit af met een korte conclusie.

9.2 IOB-onderzoek

Het IOB rapport was een rapport waar de sector al lang op zat te wachten. Al voor de zomer in 2008 kondigde minister Koenders aan onderzoek te laten doen. Later werd duidelijk dat minister dit onderzoek naar draagvlak en de draagvlakactiviteiten van de NCDO, het ministerie van BuZa en enkele MFO's zou laten doen door de IOB. Dit mede op aandringen van de VVD-er Boekstijn en SP-er Irrgang. In een eerdere fase van dit onderzoek is de IOB dan ook benaderd om te kijken of we theorie en literatuur konden uitwisselen of op een andere manier konden samenwerken. Om diverse redenen is dat uiteindelijk niet doorgegaan. Wel was direct voelbaar toen de empirie werd ingegaan en gesproken werd met de eerste sectordeskundigen dat er gespannenheid heerste. Onzekerheid over wat de bevindingen zouden zijn van de IOB en de consequenties die dat zou hebben voor de sector en in het bijzonder de NCDO en MFO's. Hieronder worden enkele punten behandeld die opvallen aan het IOB-onderzoek.

Weinig verrassende inzichten

Theoretisch komen in het IOB-rapport dezelfde punten terug als in de interviews en literatuur het geval was. De IOB heeft geput uit dezelfde bronnen en baseert zijn theoretisch kader nadrukkelijk op eerder onderzoek naar draagvlakversterking bij Xplore (IOB, 2008). In die zin weinig verrassend of vernieuwd. De definitie van Develtere met diens indicatoren is leidend, vooral het gedrag en ‘het object’ zijn belangrijk en bepaald gedrag veronderstelt een bepaalde houding maar niet perse een bepaalde kennis. In het voorgaande hoofdstuk stond echter al deze definitie en interpretatie ter discussie en we zien hetzelfde optreden bij de IOB. Verder is er verwarring over hetgeen waar draagvlak voor wordt gezocht en waar het toe zou moeten leiden waarbij onafhankelijke en afhankelijke variabele omschrijvingen door elkaar gaan lopen.

Het nauwelijks verder uitwerken van de implicaties van de eigen conclusies

Een belangrijk punt uit het IOB-rapport gaat over het effect van draagvlak(versterking) waarvan men stelt dat dit niet vaststaat. We zagen dit in de inleiding van dit rapport al als een van de belangrijkste conclusies van de IOB. Dit roept vragen op over nut, noodzaak en relevantie van draagvlak. Waarom werkt men in de OS-sector systematisch, intensief en permanent aan maatschappelijke steun voor OS en de handhaving van de begrotingsomvang terwijl niet vast staat dat deze brede maatschappelijke steun daarvoor onmisbaar of onontbeerlijk is (IOB, 2009:37)? Ofwel waarom werken aan iets waarvan in al die jaren het effect nog niet is aangetoond? Zonder nu deze vraag verder uit te werken richt het onderzoek van de IOB dus op de draagvlakversterkende activiteiten. Hun vraag ging uiteindelijk over het ‘gedragseffect’ van de draagvlakversterkende activiteiten. Het volgende citaat uit het IOB-rapport laat dit zien:

“Hier is de vraag aan de orde of de onderzochte activiteiten iets veranderen aan het maatschappelijke draagvlak voor (de doelen van) internationale samenwerking en ontwikkelingssamenwerking.”(IOB, 2009:24, 25)

Aan dit citaat valt verder op dat men zich in deze omschrijving beperkt door zich te richten op alleen de “doelen van IS” terwijl, zoals in bij de behandeling van de theorie, beleid veel meer omvat. Beleid bestaat uit vorming (doelstelling, probleemstelling, procesvorming) en uitvoering (welke actor met welke middelen). Daarnaast wordt in dit citaat gesproken over “internationale samenwerking”, “ontwikkelingssamenwerking” en het “iets veranderen” aan het “maatschappelijk draagvlak”. Hierdoor blijft onduidelijkheid bestaan over waar we het nu precies over hebben.

Uiteindelijk adviseert de IOB verdergaan met draagvlakactiviteiten plus verbetering in kwantitatieve zin (evaluatiefrequentie- en reikwijdte) en kwalitatief opzicht (validiteit en betrouwbaarheid). Dit echter ook weer zonder de definitie van Develtere ter discussie te stellen.

Legitimeren bestaansrecht is een taboe

Tot slot valt op aan het IOB-rapport dat hetgeen dat het meest bij de betekenis van draagvlak past wordt uitgesloten in de onderzoeksfocus. Dit betreft de legitimiteit van draagvlakactiviteiten die gericht zijn op het legitimeren van het bestaan van een hulporganisatie. Het vergt iets meer achtergrondinformatie en uitleg om dit punt verder te kunnen uitwerken.

Om in aanmerking te komen voor een subsidie onder het MFS-I werden NGO's in 2006 onder andere beoordeeld op hun draagvlak. Zo dienden zij hun verankering in de Nederlandse samenleving te kunnen aantonen de beschikking te hebben over vrijwilligers, donateurs of lid te zijn van een samenwerkingsverband. De Nederlandse overheid wilde voorkomen dat NGO's eenzijdig afhankelijk zouden worden van de overheid. Daarom moesten de NGO's die in aanmerking wilden komen voor MFS-subsidie 25 procent van hun totale uitgaven uit andere bronnen dan de MFS-subsidie kunnen financieren (zoals eigen fondsen, bijdragen van andere donoren en inkomsten uit opdrachten van

derden) of aannemelijk maken dat ze dat punt in 2009 zouden bereiken. De IOB stelt dat de NGO's om eigen fondsen te kunnen werven draagvlakactiviteiten moesten ontplooiën. Maar, is dan de conclusie van de IOB:

“dat neemt niet weg dat het hier in de eerste plaats gaat om het – overigens legitieme - institutionele belang van een hulporganisatie. Daarom komen dergelijke activiteiten in dit onderzoek niet aan de orde.” (IOB, 2009:23)

De valkuil waar de IOB wellicht in stapt is dat datgene dat in de meeste pure vorm wel een draagvlakactiviteit is, niet een draagvlakactiviteit wil noemen. Activiteiten die er namelijk op gericht zijn om de legitimiteit en, zoals er in het bovenstaande citaat ook staat, ‘het institutionele belang van een hulporganisatie’ aan te tonen niet onder draagvlakactiviteiten mag vallen. Dit terwijl deze verankering wel als zodanig in het MFS-I als criterium is opgesteld. Ook het volgende, iets uitgebreidere, citaat illustreert deze houding ten aanzien van draagvlak voor een organisatie:

“Als het draagvlak bijvoorbeeld betrekking heeft op een ‘organisatie’, is in veel gevallen de grootte van de steun die ze geniet ondubbelzinnig vast te stellen aan de hand van concrete maatstaven als de omvang van een ledenbestand, donateurs aantallen, opbrengsten van collectes, contributies en nalatenschappen enz. De ‘waarden’ van dergelijke indicatoren is nauwkeurig te meten en informatie erover is doorgaans in een makkelijk toegankelijke en verifieerbare vorm beschikbaar. Dat maakt het relatief simpel om organisaties met elkaar of – in de tijd – met zichzelf te vergelijken.

Maar dat is niet het type draagvlakobject waar het in dit onderzoek om gaat. Hier is de vraag aan de orde of de onderzochte activiteiten iets veranderen aan het ‘maatschappelijke draagvlak voor (de doelen van) internationale samenwerking en ontwikkelingssamenwerking’, ofwel aan de betrokkenheid van de leden van de Nederlandse samenleving bij het wereldwijde armoedevraagstuk en de oplossing daarvan. Om na te gaan of een beoogde verandering is opgetreden, wordt vaak geprobeerd uit te zoeken in hoeverre bij eenheden die het (potentiële) draagvlak vormen – de leden van de samenleving – wijzigingen zijn opgetreden in hun kennis, houding of gedrag met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking.” (IOB, 2009:24,25)

Het lijkt er hierdoor wel op dat men het moeilijker wil maken dan dat nodig is. Er lijken vrij eenvoudige indicatoren beschikbaar om het draagvlak voor een organisatie te meten maar op een bepaalde manier wil men daar niet aan geloven omdat het – zo klinkt het dan bijna – immoreel zou zijn draagvlak te kwantificeren. Daarvoor in de plaats wordt alles gecompliceerd en wordt benadrukt hoe moeilijk het meten is terwijl in feite een esoterische waas rondom draagvlak, draagvlakversterking en draagvlakmeting blijft hangen. Het ‘moet’ immers gaan om een moeilijk, zo laat het citaat zien, nader te duiden verandering bij ‘eenheden die het (potentiële) draagvlak vormen in kennis, houding of gedrag met betrekking tot OS’. Draagvlak en draagvlak versterking wordt daarmee, zoals Wijnstra van BuZa in een van de interviews ook zei, een “heilig huisje”. Daarnaast is het een taboe om over datgene te praten wat wel bijzonder belangrijk is als we het over draagvlak hebben; legitimering van het eigen bestaan en het eigen beleid.

9.3 AIV

Het AIV briefadvies sluit eveneens aan bij de (politieke) discussie die is ontstaan in de tweede helft van 2008 over de omvang, nut en noodzaak van draagvlak en draagvlakversterking. In de brief legt de AIV de nadruk op het draagvlakbegrip, het doel, de legitimiteit en uitvoering van draagvlak. Hieronder worden enkele punten behandeld die opvallen aan het briefadvies van de AIV.

Herhaling van zetten

Net als in het IOB-rapport staat er niet verrassend veel nieuws in deze brief. Dezelfde aspecten komen aan bod als in de literatuur en interviews. Voor de definiëring kiest men weer voor de definitie van Develtere zij het in net iets andere bewoordingen (AIV, 2009:5). Er wordt eenzelfde discussie gevoerd over de al dan niet causale relatie tussen de indicatoren kennis, houding en gedrag. Verder doet de AIV afstand van de mogelijkheid van negatief draagvlak (AIV, 2009:5 voetnoot).

Hetzelfde gebeurt dus in dit briefadvies als bij de IOB en dat is dat de problematische definitie van Develtere zonder al te veel problemen wordt overgenomen zonder deze nadrukkelijk ter discussie te stellen. Zo komen weer de 'draagvlakobjecten' voorbij. Tevens stelt men dat draagvlak geen doel is maar een middel dat een bijdrage kan leveren "aan het realiseren van structurele veranderingen binnen en tussen landen met het doel te komen tot vermindering van armoede en ongelijkheid wereldwijd". De stelling van de AIV is dat het nodig is om in Nederland te werken aan veranderingen 'hier' om te komen tot veranderingen 'daar'. De AIV vindt dat beleidscoherentie nodig is en dat veranderingen 'hier' gekoppeld moeten worden aan veranderingen 'daar'. Dit zou criterium moeten zijn voor alle beleid en handelen van individuele actoren. Zij stellen: "*Dat vergt het werken aan draagvlak hier in de zin van opvatting, houding en gedrag*" (AIV, 2009:13). Draagvlak en draagvlakactiviteiten zouden zich volgens hen moeten richten op gedragsveranderingen 'hier'. De volgende citaten illustreren dit:

"Draagvlakactiviteiten uit een OS-optiek zijn primair gericht op het creëren van steun (in welke vorm dan ook) voor OS. Feitelijk zijn draagvlakactiviteiten uit die optiek dan ook bedoeld om te laten zien dat OS niet alleen een belangrijk onderdeel is van onze relatie met ontwikkelingslanden, maar ook van belang is voor hun ontwikkeling." (AIV, 2009:11) en *"hier gaat het om draagvlakactiviteiten die primair zijn gericht op inzicht van burgers dat OS maar één van de middelen is die kan worden ingezet om te werken aan armoedevermindering en dat andere beleidsterreinen medebepalend zijn voor de effectiviteit van OS."* (AIV, 2009:12,13)

De vraag bij deze nadruk op veranderingen 'hier' en 'daar' is of deze verbreding de causale keten niet nog ingewikkelder maakt. Want in feite wordt gepleit voor een verbreding van het draagvlakbeleid naar andere beleidsterreinen. Dit zich richten op veranderingen 'hier' die ook raken aan andere beleidsterreinen maken de (indirecte) causale keten naar armoedebestrijding 'daar' lastiger te verantwoorden. Als een burger beseft dat OS niet de enige oplossing is voor het armoedevraagstuk, leidt dat dan tot (effectievere) armoedebestrijding? En stel dat hij wel iets doet, bijvoorbeeld fairtrade producten kopen, leidt dat dan ook tot effectievere armoedebestrijding? Dit terwijl de AIV wel vindt dat draagvlakversterkende activiteiten zich hier op moeten richten zoals bovenstaande citaten laten zien. De focus wordt dus nog breder dan deze al was onder de definiëring van Develtere. Want dat wat de AIV eigenlijk doet is het verbreden van draagvlak naar alles dat valt onder de noemer 'veranderingen hier' ten behoeve van de dat wat ook wel mondiaal- of wereldburgerschap wordt genoemd. Deze woordkeuze kwam ook naar voren in de brief van de minister die later aan bod komt. Dit verbaast allerminst omdat deze verbreding ook al terug kwam in de interviews.

Draagvlak gekoppeld aan beleidsaspecten

Een aspect dat duidelijker terugkomt in de AIV brief dan in de andere stukken is het toch koppelen van draagvlak aan aspecten uit de vorming en uitvoering van beleid. Men name 'het gelegitimeerd handelen' van de overheid of het beter kunnen uitvoeren van beleid. Zo stelt de AIV:

"In beginsel geldt in een democratische samenleving voor ieder aspect van overheidsbeleid, dat het optreden van de overheid gelegitimeerd moet zijn door maatschappelijk draagvlak, dat tot uiting komt in politiek draagvlak" (AIV, 2009:13,14).

Dit legitimeren van overheidsoptreden is een belangrijk aspect van draagvlak bij de vorming van beleid. Toch wordt dit aspect ook wel weer vrij snel genuanceerd door te stellen dat “*het bereiken van politieke overeenstemming binnen een coalitie van meer afhankelijk is dan het al dan niet aanwezig zijn van maatschappelijk draagvlak*” (AIV, 2009:14). We zien hier dus wel dat er een link wordt gemaakt tussen draagvlak in de maatschappij, draagvlak in de politiek en het gelegitimeerd handelen van de overheid maar dat daar direct weer een nuancering op volgt.

Daarnaast is er de interessante koppeling die de AIV maakt tussen draagvlakversterking, de verschillende kanalen en ‘de uitvoering van beleid’:

“Voor ‘draagvlak voor OS’ geldt (daarnaast) primair het versterken van draagvlak voor het doel van structurele armoedevermindering en de daarvoor door de overheid ingeschakelde kanalen (multilateraal, bilateraal en civilateraal), opdat zij hun werk in ontwikkelingslanden (of meer algemeen: voor ontwikkeling) kunnen blijven uitvoeren.” (AIV, 2009:14)

Toch zien we in dit citaat andermaal de brede termen als “draagvlak voor ontwikkelingsamenwerking of ontwikkeling” dat heel algemeen blijft waarmee we vooralsnog niet meer duidelijkheid hebben over de relatie tussen draagvlak en het effect daarvan. Er wordt namelijk niet verder uitgelegd hoe dit effect van draagvlak op structurele armoedebestrijding precies tot stand komt.

De moeizame koppeling van draagvlak met beleid

Tot slot komt de moeizame relatie van draagvlak met beleid weer terug in het briefadvies. De AIV vindt bijvoorbeeld dat belasting niet mag worden besteed voor het organiseren van steun voor het eigen beleid maar wel voor de kernwaarden die te vinden zijn in de grondwet en regelmatig terugkomen in de troonredes zoals “*rechtsorde, democratie, mensenrechten, armoedevermindering, non-discriminatie en vrije pers*”. Volgens de AIV dienen deze aspecten bij de overheid te zijn verankerd evenals in het beleid dat er op gericht is daarvoor in de samenleving een breed draagvlak te behouden dan wel te bevorderen, stelt de AIV (2009:14).

Hier treedt hetzelfde op als bij het IOB-rapport en dat is dat draagvlak wel in samenhang wordt ‘genoemd’ met (eigen) beleid, maar niet als zodanig verder wordt ‘uitgewerkt’ of (h)erkend. Dit maakt het moeilijker om draagvlak te koppelen aan relevante beleidsaspecten.

9.4 Brief van minister Koenders

De brief van de minister Koenders van OS was een reactie op het door de IOB uitgevoerde onderzoek en het briefadvies van de AIV. In deze brief zet hij de visie uiteen op het maatschappelijk draagvlak voor internationale samenwerking en de rol die de overheid daarbij speelt. Hij zegt dat dit een nadere uitwerking is van de beleidsbrief “een zaak van iedereen (2007)” die hij eerder schreef.¹⁵ Hieronder worden enkele punten behandeld die opvallen aan de brief van de minister. In de brief behandelt hij namelijk de volgende vraag/vragen: “*Draagvlak: wat, waarvoor, waarom, wie?*”.

Geen vernieuwing over de definiëring

Bij de ‘wat is draagvlak-vraag’ gaat de minister net als de hele sector mee in de definitie van Develtere: “*draagvlak is de al dan niet door kennis gedragen houding en actie ten aanzien van de doelen van internationale samenwerking*”. “De doelen van IS” wordt beschouwd als hetgeen waarvoor draagvlak wordt gezocht. Hoewel de minister terecht opmerkt dat draagvlak zonder nadere concretisering en operationalisering in beleidsmatig opzicht niet bruikbaar is en een scherp gestelde

¹⁵ De brief moet in samenhang worden gezien met de ‘Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde’ van 14 april 2009 en de notitie ‘Samen werken aan mondiale uitdagingen’ van 24 april 2009 en de evaluatie van de IOB (2008) naar het Xplore-programma dat is gericht op draagvlakversterking bij jongeren. Deze laatste stukken worden nu echter niet meegenomen al zijn deze wel interessant voor de huidige thematiek. Namelijk de rol van het maatschappelijk middenveld en het effect van draagvlakversterkende activiteiten (onder jongeren).

definitie nodig is, is deze definitie weinig concreet. Daarnaast komen dezelfde nuanceringen en redeneringen terug over de indicatoren. Grofweg is dat de volgende redenering: (1) Kennis is geen noodzakelijke voorwaarde voor gedrag, (2) gedrag is de essentiële component van draagvlak, (3) maar kennis (bevordering) is wél heel belangrijk. Te zien is dat ondanks onaangetoonde effecten men wel het punt wil maken over kennisbevordering omdat dit toch heel belangrijk wordt gevonden. In dit opzicht praat de minister dus op eenzelfde wijze over draagvlak als de OS-sector dat doet en treffen we geen nieuwe inzichten aan over de definiëring van draagvlak.

Draagvlak voor eigen beleid is taboe

Bij de ‘draagvlak waarvoor’ vraag wordt gesteld dat draagvlak geen doel maar een middel is “in het bewerkstelligen van structurele veranderingen binnen en tussen landen met het doel te komen tot vermindering van armoede en ongelijkheid, waarbij activiteiten direct of indirect resulteren in een ander gedragseffect bij mensen in Nederland” (Koenders, 2009:5). De zinnen die daar op volgen zijn:

“Het object van draagvlak is dus niet het beleid van de minister of de positie van hulporganisaties. Het is de taak van de overheid om met communicatie burgers te informeren en verantwoording af te leggen over de keuzes, de uitvoering en de resultaten van het beleid. Dat geldt voor alle beleidsterreinen waar de overheid een rol vervult. Communicatie over beleid en het verwerven van draagvlak dienen echter verschillende doelen. Overheidscommunicatie kan overigens wel degelijk draagvlakeffecten hebben, maar dat is niet haar primaire doel. Zoals de AIV terecht stelt, gaat het dus niet om bijval voor het eigen beleid, maar voor prioriteiten die tot de kernwaarden van onze samenleving behoren.”
(Koenders, 2009:5)

Behalve dat hier weer dat ‘object’ van draagvlak terugkomt valt meer op hoe er wordt omgegaan met beleid. Het lijkt alsof beleid een niet genoemd mag worden en de minister niet wil dat er onder de noemer van draagvlak steun wordt gezocht voor zijn beleid of het beleid van de hulporganisaties. Toch worden er wel hele relevante beleidsaspecten genoemd in dit citaat die ook terugkwamen in het vorige hoofdstuk waaronder zaken als het informeren, verantwoorden, uitvoeren en het laten zien van resultaten van beleid. De minister tracht dit op te lossen door een onderscheid te maken tussen de doelen van “communicatie over beleid” en “het verwerven van draagvlak”. Maar, zegt hij daarna, deze kunnen wel “draagvlakeffecten hebben” al is dat niet haar “primaire doel”. Het uiteindelijk benoemen van steun voor eigen beleid lijkt de minister te willen vermijden.

Iedereen moet ‘mondiaal burger’ worden

Bij de ‘waarom’ vraag stelt de minister dat het nodig is dat mensen de dagelijkse gevolgen van mondiale vraagstukken merken. De minister sluit vervolgens met de nadruk op ‘mondiaal burgerschap’ (Koenders, 2009:3) aan bij wat veel respondenten in mijn onderzoek ook betogen. Daarnaast past zijn redenering, dat zonder actieve betrokkenheid van de samenleving mondiale problemen niet oplosbaar zijn, in de strekking van de AIV-aanbeveling over ‘draagvlak voor veranderingen hier’ onder burgers. Een mondiaal burger is - zo is dan de veronderstelling - bewust van de internationale ontwikkelingen zoals globalisering, individualisering en bijvoorbeeld de effecten van de financiële en economische crisis. Maar die is ook geïnteresseerd in OS, armoedebestrijding, veiligheid en mensenrechten e.d. Een mondiaal burger is daarnaast in staat om over grenzen heen te kijken en de minister wil dat de Nederlandse burgers dat ook doen.

Hierbij zegt men in feite het volgende: (1) De nadruk ligt op veranderingen in het dagelijks handelen van de burgers. (2) OS als beleidsterrein is een ‘deel’ van de oplossing. (3) Niet de overheid heeft daarin verantwoordelijkheden, maar ook het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en de individuele burger. (4) Het is ‘een zaak van iedereen’.

Door draagvlak te koppelen aan mondiaal burgerschap blijft echter onduidelijkheid over de exacte invulling van dit begrip. ‘Mondiaal burgerschap’ is minstens zo breed als ‘ontwikkelingssamenwerking’. Daarnaast wordt niet geëxpliciteerd hoe draagvlak leidt tot dit ‘mondiaal burgerschap’. Hoe de causale keten van draagvlak tot mondiaal burgerschap vormt krijgt wordt niet uitgelegd.

Nieuwe structuur en veranderingen

Bij de bespreking van de ‘wie’ vraag stelt de minister dat hij zich met het Nederlandse draagvlakbeleid wil richten op alle Nederlanders en dus niet in eerste instantie op de mensen in het Zuiden. Wel legt hij, mede op basis van de IOB die stelt dat het beste aantoonbare draagvlakeffect bij jongeren aanwezig is, de nadruk op de Nederlandse jongeren. Over de ‘wie-vraag’ wordt behalve dit verder niet veel gezegd in de brief. Nadat hij de draagvlakvragen ‘wat, waarvoor, waarom, wie?’ heeft behandeld en is ingegaan op het IOB-rapport en het AIV- briefadvies gaat Koenders in op de nieuwe structuur die hij wil invoeren.

Belangrijke ingreep van de minister is het veranderen van de rol en taak van de NCDO. De subsidiegevende taak van de NCDO zal worden weggenomen en de NCDO zal een kenniscentrum moeten worden. Met betrekking tot de subsidiestroom besteed aan draagvlakactiviteiten van MFO’s stelt de minister dat hij een aangescherpt beleid zal voeren. Hij wil alleen nog campagneactiviteiten gericht op mondiaal burgerschap die aansluiten bij het bredere programma van een MFO (bijvoorbeeld een programma gericht op rechtvaardige handel) subsidiëren. Draagvlak als afzonderlijke beleidsdoelstelling voor MFO’s komt daarmee te vervallen en van MFS-gelden die maatschappelijke organisaties krijgen zal 60 procent in bilaterale partnerlanden van Nederland moeten worden besteed. Dit is een nieuwe eis die de minister aan MFS-II wil toevoegen. Tevens zal het geld dat BuZa krijgt voor draagvlakactiviteiten worden afgebouwd.

De minister wil daarnaast met zijn nieuwe programma zich richten op jongeren, ondersteuning van KPI’s en netwerkiniciatieven. Financieel betekent dit dat de minister een halvering bewerkstelligt van de financiële middelen aan draagvlak. Van de ruim 60 miljoen euro die nu nog jaarlijks voor draagvlakactiviteiten beschikbaar is, blijft nog een bedrag van ongeveer 30 miljoen euro over.

Het verbaast niet dat de minister kiest voor het bekorten van subsidies aan de NCDO en draagvlakactiviteiten van MFO’s. Hoewel de minister dit niet zo zal stellen ligt het redelijk voor de hand om geen (of minder) geld te geven aan activiteiten die onvoldoende effectief bleken en waarvan niet kon worden aangetoond welke effecten of resultaten ze hebben gediend. Zo hebben de NCDO en vele andere OS-organisaties jarenlang gewerkt aan iets dat ze draagvlak(versterking) noemen zonder dat men goed weet ‘(1) wat draagvlak is, (2) waar draagvlak toe leidt (het effect daarvan), (3) hoe het te meten is en (4) welke resultaten zijn geboekt’.

We zagen deze vragen ook in het IOB-rapport terugkomen. Mijn verwachting was dan ook voor het politieke debat op 20 mei 2009 dat hier op zou worden ingegaan door, met name, de partijen uit de oppositie. Als een organisatie als de NCDO het namelijk tot zijn doel heeft gemaakt om draagvlak te behouden en versterken maar nog steeds niet kan uitleggen of verantwoorden wat dat precies is - dan moet dat vragen oproepen. Nadat in de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de reacties van de MFO’s zal worden gekeken naar de reacties van politici tijdens dat debat.

9.5 Reacties van enkele MFO's

Van de website van een aantal MFO's is de nieuwsberichten gehaald na de bekendmaking van de stukken.¹⁶ In deze korte artikelen reageren zij op de plannen van de minister en de brief die hierboven is besproken.

Cordaid - Cordaid reageerde vrij snel op de brief van de minister op hun website met een artikel onder de titel "*Hoogste tijd voor helderheid van het begrip 'draagvlak'*" (Cordaid, 2009). Men reageerde kritisch positief en vond dat de minister goed helder maakt waar hij draagvlak voor zoekt: "*niet voor het beleid van de minister maar voor 'mondiaal burgerschap'*". Cordaid vindt betrokkenheid van Nederlanders bij een snel veranderende wereld erg belangrijk wat je volgens hen kan bereiken door goede informatie te geven over onder andere OS. Een andere belangrijke reactie van Cordaid is dat zij vinden dat de brief van Koenders een "*rotsvast geloof in meetbaarheid ademt*" terwijl als je alleen die dingen gaat doen die goed meetbaar zijn, er veel belangrijke zaken buiten de boot zullen vallen. Draagvlakversterking en 'mondiaal burgerschap' zijn lange termijn processen, waarbij zeer veel factoren een rol spelen die niet altijd even meetbaar zijn stelt Cordaid. Grotenhuis, algemeen directeur Cordaid stelt dat het positief is dat er onderzoek naar draagvlak is gedaan door de IOB (Grotenhuis, 2009). Cordaid zal minder geld gaan besteden aan draagvlakversterkende activiteiten omdat campagnes wegvallen en er verhoudingsgewijs meer geld in activiteiten over Cordaid onderwerpen gestoken gaat worden. Voorbeelden hiervan zijn een conferentie over fragiele staten, een expertmeeting over moeder en kindzorg etc.

ICCO - Ook ICCO (2009) reageerde vrij snel op de brief van de minister en de stukken van de IOB en AIV met een artikel op hun website met de titel "*Betrokken Nederlanders onontbeerlijk in strijd tegen armoede*". We zagen in de inleiding van dit rapport al dat ICCO stelde dat het creëren van betrokkenheid van Nederlanders bij ontwikkelingssamenwerking onontbeerlijk is in de strijd tegen armoede. ICCO stelt verder in hun reactie dat zij de inzet waarden van de minister voor vernieuwing van de OS-sector, ook op het gebied van het huidige subsidiekader en de subsidies voor draagvlak. Zij geven verder aan rekening te zullen houden met de aanbevelingen van de AIV en bevindingen van de IOB. Daarnaast stellen zij, net als Cordaid, dat het effect van draagvlakactiviteiten niet altijd meetbaar is omdat het een complex samenspel is van verandering in gedrag en verschillende factoren. Verder valt op dat ICCO spreekt van veranderingen 'hier' en veranderingen 'daar' waarin zij meegaan met de wijze waarop de AIV daarin onderscheid maakt. Tot slot geeft ICCO aan te gaan zoeken naar andere geldbronnen als er voor hun draagvlakactiviteiten (waar financiering van KPI's ook ondervallen) geen geld vanuit het ministerie meer beschikbaar is.

Hivos - Hivos (2009) reageerde eveneens vrij snel op de brief van de minister met een artikel op hun website onder de titel "*Hellend draagvlak helpt ontwikkeling niet vooruit*". Daarin stellen zij dat er geen OS is zonder steun vanuit de samenleving. Zij verbazen zich er dan ook over dat minister Koenders fors wil gaan bezuinigen op de activiteiten die dit draagvlak moeten versterken. Hivos vindt het geen goed idee dat er hierop bezuinigd gaan worden omdat deze ineffectief zouden zijn. Hivos staat achter de modernisering en de vraag naar meer concreetheid, actiegerichtheid en meetbaarheid bij draagvlakversterking. "*Echter*", stelt Hivos, "*Het betrekken van het Nederlandse publiek bij mondiale vraagstukken, hen te overtuigen dat zij echt iets kunnen en moeten doen, is een zaak van een lange adem*". De lijn die de minister nu uitzet met bezuinigingen vindt Hivos niet passen in de lijn van zijn

¹⁶ OxfamNovib en PlanNederland hebben geen bericht geplaatst op hun website en zijn niet meegenomen. Bij OxfamNovib, die in de persoon van Stoffers wel vertegenwoordigd was in de interviews, is nog wel telefonisch geïnformeerd naar hun reactie omdat er op de website geen melding van werd gemaakt. Dit echter zonder succes.

twee voorgangers op OS omdat die de NGO's zouden hebben aangemoedigd de mensen in het land op te zoeken. Het artikel wordt dan ook met de volgende zinnen afgesloten:

“Nu moet het roer blijkbaar 180 graden om en worden de touwtjes aangetrokken. De organisaties moeten hun Nederlandse netwerken en projecten maar afstoten en hun expertise om mensen te betrekken kan de la in. Op die manier bereikt Koenders precies het soort inefficiënt gebruik van middelen dat hij zo graag wil bestrijden.”

Hivos beticht de minister dus van het afstoten van expertise en van eenzelfde inefficiëntie als die inefficiëntie die hij juist wil bestrijden.

De reacties van de MFO's in vergelijkend perspectief

Van alle formele reacties van de verschillende MFO organisaties reageert Hivos het meest offensief, kritisch en op de 'teentjes getrapt'. Bij Cordaid overheerst bevestiging van de conclusies die de minister trekt en gaat zoeken naar nieuwe kansen om invulling te geven aan het volgende beleidskader. Bij ICCO klinkt de morele en onmisbare waarde door die zij hechten aan draagvlak. Dit gaat gepaard met een zekere mate van realisme waarbij men zich als MFO realiseert de draagvlakactiviteiten nu dus anders te zullen moeten gaan financieren dan voorheen. ICCO lijkt draagvlakversterking dus nog altijd als een beleidsdoelstelling te blijven beschouwen.

Andere belangrijk punten die opvallen in de verschillende reacties is dat men meegaat in het woordgebruik van de IOB en de AIV. Bijvoorbeeld de eerder genoemde termen als “mondiaal burgerschap”, “meetbaarheid”, “effectiviteit”, “het al dan niet ‘onontbeerlijke’ karakter van maatschappelijk draagvlak voor OS”, “veranderingen hier” en “veranderingen daar” komen terug. Daarnaast doet men alsof er nu veel meer duidelijkheid is gekomen over het draagvlakbegrip. Dit kan echter zeer betwijfeld worden. De minister is wel al een stuk duidelijker in wat hij wil, maar niet in wat hij vindt dat draagvlak betekent en voor effecten heeft.

In de volgende paragraaf wordt het politieke debat van 20 mei besproken dat de verschillende woordvoerders van politieke partijen met elkaar voerden.

9.6 Politieke debat 20 mei 2009

In deze paragraaf wordt ingegaan op het algemene overleg dat zeven verschillende woordvoerders van politieke partijen (SP, CDA, VVD, CU, PvdA, GL en SGP) op het gebied van OS met elkaar en de minister van OS voerden op 20 mei, verantwoordingsdag. Mevrouw Gill'ard en mevrouw Ferrier kwamen als respondenten eerder in dit onderzoek ook al voor en we zien hen hier weer optreden. Daarnaast is er in de interviews gesproken met de directe beleidsmedewerker van mevrouw Peters en die van de heer Voordewind die in dit debat eveneens vertegenwoordigd zijn. Zowel de heer Boekestijn als de heer Irrgang kwamen eerder terug bij de bespreking van hun kritiek op de draagvlakversterkende activiteiten en de NCDO. Alleen met de aanwezige voorzitter van de SGP, de heer van der Staaij, of diens beleidsmedewerker is in een eerdere fase van dit onderzoek niet gesproken. Er zal alleen worden ingegaan op hun reacties die gaan over draagvlak, de draagvlakactiviteiten of de NCDO.

SP - Irrgang (SP) haalde in zijn reactie terug dat hij en Boekestijn (VVD) vorig jaar al hun verontwaardiging hadden uitgesproken over de tientallen miljoenen subsidies uit het ontwikkelingsbudget voor draagvlak. De SP vindt dat dit niet werkt en ziet het liever worden besteed aan “echte hulp”. Irrgang vindt het dan ook goed dat de minister deze subsidies voor het komende MFS gaat verminderen al vindt hij wel dat de minister daarin nog wel verder mag gaan. Irrgang verbaast zich tevens over het alsnog omvormen van de NCDO naar een kenniscentrum. Hij zegt:

“Het IOB-rapport is vernietigend over nut en noodzaak van draagvlakuitgaven. Hoe je daarmee het draagvlak kunt versterken, is onbekend en de doelmatigheid is niet vast te stellen. Waarom wil de minister dan nog van de NCDO (..) een kenniscentrum maken?”

Irrgang ziet de groei van KPI's als bewijs dat het helemaal zo slecht nog niet gesteld is met het draagvlak in Nederland en volgens hem hoeft dit dan ook niet gesubsidieerd te worden. De SP wil van de minister dan ook een reactie over de effectiviteit van deze hulpvorm omdat er twijfel over bestaat en ook omdat dit het draagvlak niet zou versterken. Tot slot verwijt hij de minister in zijn reactie op de IOB-evaluatie *“selectief te winkelen”* omdat hij, ondanks de door de IOB gestelde conclusie dat effect op maatschappelijk draagvlak niet is vast te stellen bij draagvlakversterkende activiteiten, toch kiest voor het besteden van 19 miljoen aan stage- en uitwisselingsprogramma's van Xplore.

CDA - Ferrier (CDA) stelde in haar reactie dat zij waarde hecht aan de eigenstandige inzet van een divers maatschappelijk middenveld waaruit betrokkenheid blijkt. Betrokkenheid is volgens haar nodig voor draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking en een maatschappelijk middenveld waarin ook de inzet van bijvoorbeeld migrantenorganisaties zichtbaar is. Verder stelt het CDA dat draagvlak en medefinanciering nauw met elkaar verweven zijn en dat een van de unieke punten van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is dat er ook aan draagvlak in Nederland zelf wordt gewerkt. Zij is het er echter niet mee eens dat de taken van de NCDO dient te worden gescheiden. Juist omdat de kennis die de NCDO heeft volgens haar van nut is bij de subsidieverlening, het tegengaan van versnippering en overlap en het bevorderen van samenwerking en professionalisering. Ferrier pleit verder voor het behouden van evenwicht tussen de verschillende kanalen die we in Nederland kennen (civi- bi- en multi-lateraal). Daarnaast stelt ze dat het moeilijk is om aan te tonen dat het draagvlakeffect een-op-een te meten is in ontwikkelingssamenwerking.

VVD - Boekestijn (VVD), van wie de meesten toch wel de meest harde kritiek zouden hebben verwacht, kwam in zijn reactie mild over. Peters (GroenLinks) zei bijvoorbeeld zelfs aangenaam verrast te zijn door de inbreng van de VVD-fractie. Wel kwam Boekestijn met betrekking tot de draagvlaksubsidies terug op wat hij eerder stelde; namelijk dat hij vindt dat de draagvlaksubsidies moeten worden aangewend voor landbouwprojecten in Afrika ter bestrijding van de voedselcrisis. Hij sloot daarbij aan bij wat zijn collega Irrgang (SP) daarover heeft gezegd. Eerder had hij wel op zijn weblog gesteld dat de minister onder druk van zijn partij en de SP fors in het miljoenenbudget van de NCDO schraapt. Hij zei op zijn site: *“Zelden was oppositievoeren zo succesvol. Onder druk van de VVD en de SP zet Koenders het mes in de draagvlaksubsidies. Nog lang niet voldoende maar het NCDO levert wel 21 miljoen euro in”* (Boekestijn, 2009). Hij vindt dan ook dat we moeten stoppen met het uitgeven van geld aan draagvlaksubsidies. Daarnaast stelt hij vraagtekens bij de expertise van de NCDO om omgebouwd te worden tot kenniscentrum.

ChristenUnie- Voordewind (ChristenUnie) benadrukte het nut van het maatschappelijke kanaal en vindt het goed dat het draagvlak opnieuw tegen het licht wordt gehouden. Verder stelde hij in het debat dat de CU lokale initiatieven in stand wil houden, ondanks de bezuinigingen. Verder zei hij: *“De ChristenUnie-fractie acht het van belang dat de kleine plaatselijke activiteiten in stand worden gehouden, want dat bevordert de vergroting van het draagvlak in Nederland.”* Hiermee legt hij dus de link tussen KPA's en de vergroting van het draagvlak in Nederland.

PvdA - Gill'ard (PvdA) vindt niets heilig behalve de uitkomst. Zij vindt effectieve hulp hetgeen waar het om gaat en staat dan ook in grote lijnen achter de moderniseringsagenda van de minister. De PvdA vindt de voorstellen van Koenders helder en is tevreden over het einde dat er komt aan *“de wildgroei*

aan draagvlak activiteiten”. Omdat zij effectiviteit het belangrijkste vindt verwacht zij dit ook bij de draagvlakactiviteiten. Wel vindt ze het goed dat er nu een heldere definitie is over wat wel en wat geen draagvlak is.

Groenlinks - Peters (GroenLinks) vindt dat de minister met een hele grote bezem zwiept en met nogal wat hervormingen komt. Wel vindt GroenLinks het prima dat de draagvlakversterkende activiteiten voor algemene ontwikkelingssamenwerking verdwijnen en ook wat daarvoor in de plaats komt. Peters zegt verder niet veel over draagvlak behalve dat zij zich verbaasd over *“het de klauwen zetten in”* het tijdschrift ‘Internationale Samenwerking’.

SGP - Van der Staaij (SGP) stemt in met de insteek van de minister om versnippering tegen te gaan en samenwerking, effectiviteit, creativiteit en doelmatigheid te verhogen. Van der Staaij had verder nog enkele opmerkingen over het budget en de verschillende kanalen maar ging verder niet op in de draagvlakdiscussie.

Reactie van minister Koenders

Minister Koenders van OS reageerde ook op de reacties van de verschillende woordvoerders. Koenders vindt, in reactie op Boekestijn, niet dat belastinggeld beter kan worden aangewend voor het bestrijden van de voedselcrisis. Koenders zegt: *“het is belangrijk dat je ook in Nederland kennis en kunde vergaart en dat er begrip is voor de relatie tussen wat hier gebeurt en wat in ontwikkelingslanden gebeurt. Dat gebeurt ook bij andere departementen, maar bij ontwikkelingssamenwerking mag het dan weer niet. U kunt mij niet zeggen dat ik geen aandacht besteed aan de voedselcrisis in Afrika, mijnheer Boekestijn”*.

Verder verdedigde Koenders de 25%-norm en vindt hij dat dit een redelijke norm is om organisaties niet helemaal afhankelijk te laten worden van de overheid.

Daarnaast stelt de minister dat wat gezegd is over Xplore (o.a. door Irrgang, SP) niet klopte omdat het programma ruimschoots voldeed aan de doelstellingen. Koenders zegt: *“De versterking van het maatschappelijk draagvlak geeft het volgende beeld. De deelname van jongeren aan het programma leidt tot grote betrokkenheid en daarmee positief effect op de verdieping van het draagvlak”*. En hij vervolgt: *“Ik kan als subsidiegever niet aanvaarden dat een bepaald effect niet meetbaar is. Ik zeg niet dat alles meetbaar moet zijn. Dat is wat anders. Je kunt niet alle activiteiten direct meten, maar ik ben er als subsidiegever wel aan gehouden dat belastinggeld meetbaar effect heeft op wat wij willen bereiken”*. Omdat onder jongeren de draagvlakimpuls (zoals hij dat noemt) intenser en langer zijn is het handelingsperspectief duidelijker bij de nieuwe generatie. Die campagnes hebben volgende de minister wel degelijk effect en worden in het nieuwe stelsel dan ook ondersteund.

Verder herhaalde de minister aan wat hij ook in zijn brief stelde over de definitie van draagvlak en de koppeling van draagvlak aan *“veranderingen hier”* die essentieel zijn voor *“veranderingen daar”*. Hij zegt: *“Mondiaal burgerschap, klimaat, energie, gebruik van de milieugebruiksruimte, eerlijke handel zijn dingen die natuurlijk allang gebeuren, dus wij gaan niet alles vernieuwen. (..) Het gaat om bijval voor -- zoals de AIV dat terecht noemt -- de kernwaarden van onze internationale samenwerking. Daar hoort kennis en kunde over te bestaan, daar kun je activiteiten omheen organiseren. Dat is zeer belangrijk, anders zouden wij een naar binnen gekeerd land worden.”*

De minister ging ook nog in op de rol van de NCDO in het MFS. Hij constateerde dat die twee slecht met elkaar omgingen en dat de NCDO regisseur en subsidieverstrekker wilde zijn en eigenlijk alles naar zich toe trok. Dit vond hij niet wenselijk en dus maakte hij een politieke keuze en greep in. De kern zit hem volgens hem nu in de scheiding tussen kennis en kunde enerzijds en subsidieverlening anderzijds. Vermenging daartussen moet worden voorkomen.

De reacties van de politici in vergelijkend perspectief

Bij de bespreking van het IOB-rapport, de AIV-brief en de brief van de minister werd aangegeven dat we konden verwachten dat de politici zouden vallen over de conclusie dat over de draagvlakactiviteiten van de afgelopen jaren draagvlakeffecten en -resultaten niet concreet konden worden gemaakt. Uit de reacties van de politici is op te maken dat eigenlijk alleen Irrgang op dit onderdeel terugkomt. In minder directe zin ook Boekestijn. De overige politici reageerden vrij gematigd op de plannen van de minister met betrekking tot de veranderingen ten aanzien van draagvlakactiviteiten.

Ook over de taakverandering van de NCDO waren Irrgang en Boekestijn het meest kritisch. Opmerkingen van andere politici waren vooral ter verdediging van de gecombineerde taak van kennisinstituut en subsidieverstrekker. Vooral Ferrier benadrukte dit punt.

Andere reacties gingen vooral over het behoud van de verscheidenheid in kanalen. Met name Ferrier en Voordewind kwamen daar op terug. Gill'ard legde de nadruk op effectiviteit en stond achter de plannen van de minister. Met de eerdere opmerkingen over de draagvlakdefinitie in het achterhoofd valt het aan Gill'ard's reactie nog op dat zij vindt dat er nu een goede definitie is over wat wel en wat geen draagvlak is.

Wat steeds terugkwam in de verschillende bijdragen was de hoge waarde die gehecht werd aan effectiviteit van OS. Maar verder kwamen er echter weinig scherpe vraagtekens of kritische noten over het beleid dat de laatste jaren is gevoerd. Men ging heel erg mee in de hervormingsplannen van de minister en was in grote lijnen bereid hem daarin te volgen.

De minister gaf in zijn reacties dan ook veelal een herhaling van dat wat er in zijn brief ook al staat over "het belang van kennis en kunde", de "afhankelijkheid van organisaties met betrekking tot de 25%-norm", de "meest intensieve en meetbare draagvlakeffecten bij jongeren", de "wens om veranderingen hier die essentieel zijn voor veranderingen daar" en de "scheiding van taken bij de NCDO".

In dit politieke debat zijn dan ook weinig nieuwe inzichten gekomen. Behalve dat de kritiek meeviel en de rest vooral een herhaling is van partijpolitieke standpunten.

9.7 Reacties uit de OS-sector; Discussiemiddag Context International Cooperation

Op 11 juni 2009 organiseerde Context georganiseerd een discussiemiddag voor iedereen in de OS-sector die iets met draagvlak te maken heeft. Deze discussiemiddag werd bijgewoond om te kijken hoe er in het OS-veld gereageerd wordt op de recente ontwikkelingen op draagvlakgebied. Honderd mensen van de NCDO, BuZa en (zowel grote als kleine) ontwikkelingsorganisaties waren aanwezig. Daarnaast waren er enkele journalisten, academici en geïnteresseerden aanwezig. Naast de plenaire sessie en de paneldiscussie waren er ook subgroepsessies waarvan de sessie over "Nut en noodzaak van draagvlak" door mij is bijgewoond. Hieronder worden enkele punten behandeld die zijn opgevallen tijdens deze middag.

Terechte opmerking over het goed doordenken van belangrijke vragen

Schulpen (CIDIN) noemde tijdens de plenaire introductie draagvlakvragen zoals 'wat, waarvoor, wie, welke manier en hoe aan te tonen'. Hij zei daarover dat men te lang individueel bezig is geweest met deze vragen waardoor draagvlak onderdeel was geworden van de altijd aanwezige concurrentieslag binnen de wereld van internationale samenwerking. Hij vindt het jammer dat er geluiden van buiten nodig zijn, waaronder van de politiek en het ministerie, om dit soort vragen ter discussie te stellen: "*Men is weggelopen voor het goed doordenken van dit beleidsonderdeel*". Het doel van de middag was dan ook om nu wel de draagvlakvragen ter discussie te stellen. Helaas kwam echter de vraag over het nut en de noodzaak van draagvlak alleen tijdens één van de subgroepsessies terug.

Draagvlak als paraplu-terme

Tijdens de plenaire introductie ging Schulpen verder in op de wijze waarop politici als Irrgang en Boekstijn omgaan met de definitie van draagvlak. Hij stelt dat beide heren de discussie wel op scherp zetten maar voorbijgaan aan de ontwikkelingsrelevantie van draagvlak. Schulpen zegt daar over:

“Het is fascinerend te zien hoe beide Kamerleden het begrip draagvlak op alle mogelijke manieren gebruiken om hun kritiek op de NCDO en draagvlakactiviteiten in het algemeen te onderbouwen. Voor Irrgang en Boekstijn is draagvlak het ene moment het ondersteunen van het overheidsbeleid, dan weer direct gerelateerd aan de concurrentiestrijd tussen hulporganisaties en dus een middel om geld binnen te halen, dan weer een uitingsvorm van de wens van Nederlanders om zelf actief te zijn in internationale samenwerking, dan weer alleen een praatcircus om vervolgens het geheel als onzinnig aan de kant te schuiven omdat je draagvlak niet kunt eten. Anders gezegd: het heeft volgens beide heren geen enkele ontwikkelingswaarde.”

Wat echter opvalt aan dit citaat is dat Schulpen de politici verwijt dat zij op verschillende manieren omgaan met de draagvlakdefinitie om hun eigen kritiek te onderbouwen. Dit terwijl hetzelfde optreedt bij actoren uit de OS-sector die er eveneens in lijken te slagen om draagvlak te gebruiken en te relateren aan allerlei zaken die hen handig uitkomen. Zo bezien lijkt het er op dat het gebruik van de term draagvlak met een eigen invulling een functie heeft in de argumentatiestrategie van de gebruiker. Op deze manier wordt draagvlak als paraplu-terme gebruikt om eigen activiteiten te verdedigen zonder dat inhoudelijk op de betekenis van draagvlak wordt ingegaan.

Heiligverklaring van de definitie van Develtere

Tijdens de plenaire introductie ging Schulpen in op de ontwikkelingen van het turbulente draagvlakjaar. Het zette zichzelf neer als iemand die vanuit persoonlijke en wetenschappelijke interesse voorstander is van draagvlak. Daarnaast verklaarde hij de definitie van Develtere heilig en stelde dat we allemaal ‘volgelingen van Develtere’ en zijn indeling in kennis, houding en actie. Ook tijdens de subgroepsessie ging men mee in die definitie en had men dezelfde vragen over de causaliteit tussen de indicatoren van kennis, houding en gedrag. Een deelnemer uit de wetenschap zei over de draagvlakdefinitie:

“Je zit met het probleem dat draagvlak eigenlijk een metafoor is. Het bevat meer dan 1 ding; kennis houding en gedrag. En omdat het een metafoor is, is het moeilijk te definiëren. De connotatie is er wel maar als je het probeert haarfijn te definiëren kom je er niet uit.[...]Er is wel een algemeen gevoel over wat draagvlak is en daar moeten we het maar mee doen.”

Hieruit blijkt dat er verder wordt afgedwaald van het verhelder krijgen wat draagvlak is en waar het toe zou moeten leiden. Zelfs een wetenschapper stelt dat draagvlak een metafoor ‘is’ en een definiëring niet mogelijk is omdat het ‘een algemeen gevoel’ is. Een deelnemer van BuZa zei terecht dat men binnen de OS-sector een soort parallelle wolk of wereld heeft gecreëerd rondom draagvlak. Hij vindt dat er misschien geprobeerd moet worden om het begrip draagvlak te vermijden omdat het zo’n besmet begrip is geworden. Hij zegt:

“Waar we mee zitten is dat we met zijn allen een soort wolk hebben gecreëerd dat we draagvlak noemen. Het lijkt wel alsof we in een parallelle wereld zitten. Boekstijn is in dat verband interessant want hij hoeft maar wat te roepen en iedereen zit in de stress als een trilspeen. Ik voel een soort; ‘hoe durf je vraagtekens te stellen bij wat we doen’. Er zit een soort neiging in om draagvlak vast te timmeren.”

We zien hierbij dat er steeds op twee manieren met de huidige draagvlakdefinitie van Develtere wordt omgegaan.

Enerzijds is de definitie een gegeven en geeft die aan wat ‘wij’ onder draagvlak verstaan. Er worden dan wel wat kanttekeningen geplaatst maar in de hoofdlijn staat deze onomstotelijk vast of is deze zelfs ‘heilig’.

Anderzijds wordt er over de draagvlakdefinitie gesproken alsof deze een soort metafoor is en op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd en afhankelijk van de koppeling aan kennis, houding en gedrag of aan bepaalde ‘objecten’ betekenis krijgt.

‘Lastige’ meetbaarheid en verantwoording over resultaten

Een aanwezige bij de subgroepsessie zei dat zij het vreemd vindt dat iets alleen een draagvlakversterkende activiteit mag worden genoemd als het resultaten heeft. Volgens haar komt draagvlak voort uit een innerlijke motivatie; en die is niet te meten. Iemand anders zegt: “*Als draagvlak een gevoel of een houding is dan is dat nooit te meten. Je hoeft niet een opponent van draagvlak te zijn om toe te geven dat meten niet altijd mogelijk is.*” Andere deelnemers zijn het hier mee eens behalve een iemand van BuZa die aangeeft dat we het niet hebben over de effecten van activiteiten die mensen op eigen houtje en met eigen middelen uitvoeren maar over activiteiten die met gemeenschapsgeld worden bekostigd.

Wat hier gebeurt is dat er niet inhoudelijk wordt ingegaan op de vraag hoe draagvlakeffecten meetbaar blijken, maar dat herhaald wordt dat dingen niet altijd meetbaar zijn en dit bij andere activiteiten ook niet altijd het geval is. Zo was een andere reactie dat (gedrags)effecten pas over enkele generaties zichtbaar zijn en dus op dit moment niet meetbaar kan zijn. Hiermee wordt wederom de inhoudelijke discussie vermeden wat niet bijdraagt aan de verdere uitwerking van de meetbaarheid en mogelijkheid voor verantwoording bij draagvlakactiviteiten.

De achterban betrekken!

Tot slot nog een reactie van iemand van een ontwikkelingsorganisatie. Hij gaf aan, nadat gevraagd werd waar men draagvlak voor zoekt, draagvlak te zoeken voor “*het de achterban betrekken bij het internationale werk van de eigen organisatie*”. Dit is de meest krachtige uitdrukking van die middag die het sterkst raakt aan dat waar we het in dit onderzoek over hebben, de invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van beleid. Vanuit de beleidswetenschappen zou dit de centrale vraag moeten zijn als we het hebben over draagvlak en de effecten daarvan. De kernvraag die dan gesteld kan worden door een organisatie is: “In hoeverre betrek ik mijn achterban in de vorming en uitvoering van mijn beleid en welke effecten heeft dit?”.

9.8 Conclusie

In dit hoofdstuk zagen we nauwelijks nieuwe inzichten of punten terugkomen die een ander of nieuw licht werpen op de onderwerpen die in de vorige hoofdstukken zijn besproken. Waar wel sprake van is, is dat eerder gedane conclusies kunnen worden bevestigd en zijn terug te zien in de stukken van de IOB, AIV en de minister, de reacties van de MFO’s, de opmerkingen van politici en de reacties vanuit de sector op de discussiemiddag.

De definiëring van Develtere, zij het soms in net iets andere bewoordingen, komt terug bij alle actoren uit de sector. Daarnaast kwamen dezelfde discussies terug over ‘draagvlakobjecten’ en meetbaarheid, effecten, doelen van draagvlak(activiteiten). Verder werden ook nu weer allerlei zaken gekoppeld aan draagvlak zoals “wereld- en mondiaal burgerschap”, ‘veranderingen hier en daar’ of het beleid van de minister. Tevens was te zien dat het lastig bleek om onderscheid te maken tussen datgene dat invloed heeft op draagvlak, datgene waar draagvlak voor wordt gezocht en waar draagvlak(versterking) toe zou moeten leiden. Ook de onafhankelijke en afhankelijke variabelen

liepen daarmee door elkaar. Daarnaast werd het gebruiken van draagvlak in relatie tot beleid of beleidsaspecten op sommige plekken wel gedaan, maar zeer terughoudend of minimaal. Zo werd draagvlak voor eigen beleid in de brief van de minister ‘overtroffen’ door, wat hij noemde, “*draagvlak voor kernwaarden die te vinden zijn in de grondwet*”. Men wil er op een bepaalde manier niet aan geloven dat draagvlak wel degelijk relevant is en betekenisvol wanneer dit gekoppeld wordt aan beleid of beleidsaspecten.

Hoewel sommige politici en mensen uit de sector stellen dat er nu meer concreetheid en duidelijkheid is over wat wel en niet draagvlak is, kan dit worden betwijfeld. Actoren uit de OS-sector blijven draagvlak verbreden en als paraplueterm gebruiken voor heel veel activiteiten die, op zichzelf misschien wel goed en bewonderenswaardig zijn maar, niet veel te maken hebben met draagvlak voor beleidsvorming of –uitvoering. Op die manier wordt deze ‘*self-fulfilling prophecy*’ en de esoterisch omgang met draagvlak versterkt waardoor in feite weinig duidelijkheid wordt gecreëerd. Vooral nog dus ook niet met deze discussie tussen actoren (ook onderling) die is gevoerd na het uitkomen van de genoemde stukken. Er zijn enkel kritische kanttekeningen bij gekomen.

Het ter discussie stellen van het nut, de noodzaak en het effect van draagvlak blijft moeizaam omdat men in een naar zichzelf toe gekeerde oude discussies blijft verzanden met als conclusie dat draagvlak heilig en een gevoel is. “*Daar moeten we het maar mee doen*”, werd letterlijk gezegd. Maar in de kern is draagvlak een ‘*self-fulfilling prophecy*’ en het is een ongepast inhoudelijke en kritische vraagtekens te stellen over de betekenis, resultaten en effecten van draagvlak.

Hoofdstuk 10: Conclusie en reflectie

10.1 Inleiding

In dit concluderende hoofdstuk wordt ingegaan op de beantwoording van de hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat. De centrale vraagstelling in dit onderzoek is:

“Wat is de veronderstelde invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van ontwikkelingsbeleid, en is deze empirisch houdbaar?”

‘Draagvlak’ is hierbij als onafhankelijke variabele gehanteerd en ‘de vorming- en uitvoering van ontwikkelingsbeleid’ als de ‘afhankelijke variabele’ neergezet. In het eerste gedeelte wordt de hoofdvraag beantwoord en in het tweede gedeelte wordt gereflecteerd.

10.2 Beantwoording hoofdvraag

In dit gedeelte wordt de hoofdvraag beantwoord. Eerst wordt ingegaan op de reconstructie in OS-termen, daarna zal een reconstructie plaatsvinden in beleidstermen waarop vervolgens de uiteindelijke rol en invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van beleid wordt besproken. Telkens wordt kort ingegaan op de houdbaarheid van deze veronderstelde invloed.

10.2.1 Reconstructie in OS-termen

Binnen de OS-sector wordt draagvlak gedefinieerd in kennis, houding en gedrag ten aanzien van een bepaald onderwerp. Dit was de definitie die Vlaamse wetenschapper Develtere introduceerde. Deze definitie heeft overal ingang gevonden. Bij het ministerie baseert men er beleid op, maatschappelijk middenveld organisaties zeggen er vervolgens aan te werken, de NCDO probeert het eveneens te versterken en de sectordeskundigen proberen er op een wetenschappelijke manier onderzoek naar te doen. Ieder onderzoek dat ook maar iets met draagvlak voor OS doet, neemt zijn draagvlakdefinitie als uitgangspunt. Ook in de alternatieve definities en soorten van draagvlak die worden onderscheiden dringt deze door. Daarnaast zagen we bij de interviews dat er een sterke overlap is tussen de literatuur en hoe men er over praat. Er worden wel kritische noten geplaatst bij de veronderstelde (causale) relaties die Develtere hiermee impliceert, maar dat neemt niet weg dat zijn operationalisering in ‘kennis’, ‘houding’ en ‘gedrag’ wordt overgenomen. Omdat deze definiëring leidend is zit men eveneens met de meetbaarheid van draagvlak en dus ‘kennis’, ‘houding’ en ‘gedrag’. Men denkt dit op te lossen door gedrag als ‘kerncomponent’ neer te zetten. De redenering is dat draagvlak uiting moet krijgen in gedrag omdat het anders geen draagvlak meer is. Gedrag is observeerbaar en dus ook meetbaar. Aspecten van gedrag die men dan noemt zijn zaken als “het rekening houden met veranderingen ‘hier’ die van invloed zijn op veranderingen ‘daar’”, “het kopen van fairtradeproducten”, “het bewust kleding kopen”, “letten op (water)consumptie”, “vrijwilligerswerk” et cetera. Het veronderstelde effect van draagvlak gaat dan met name over veranderingen in gedrag. De definitie, operationalisatie en het veronderstelde effect zijn echter zo breed dat men er alles onder kan laten vallen. Dit roept vragen op over validiteit en betrouwbaarheid van deze indicatoren en daarmee ook die van de begripsdefiniëring.

Geconcludeerd wordt dat men in de OS-sector grofweg op twee manieren met de definiëring omgaat. Ten *eerste* wordt de definitie van Develtere als heilig en leidend beschouwd in onderzoeken, beleidsstukken en interviews. Ten *tweede* wordt over draagvlak gepraat alsof men eigenlijk niet precies weet wat het precies is en dit ook niet nodig is. Draagvlak wordt een metafoor of gevoel genoemd en op verschillende manieren geïnterpreteerd en krijgt betekenis afhankelijk van de koppeling aan kennis, houding en gedrag of bepaalde ‘objecten’. Iedere actor geeft zijn eigen invulling aan dit begrip afhankelijk van de doelen die men heeft, is dan de stelling. Draagvlak wordt hiermee echter een *‘self-fulfilling prophecy’* dat een intrinsieke waarde in zichzelf heeft. Men zegt dat

‘draagvlak’ een *‘public good’* is. Het je richten op draagvlak ‘is goed’, het werken aan draagvlak ‘is goed’ en ook het in taal gebruiken van draagvlak ‘is goed’. Draagvlak krijgt daardoor een morele lading. Iemand noemde het terecht een soort wazige wolk of parallelle wereld dat draagvlak heet waarbij we over draagvlak praten alsof we weten wat het is en wat we er mee aan moeten, ‘maar toch eigenlijk ook weer niet’.

In *hoofdstuk 6* is daarom geprobeerd om meer systematiek aan te brengen in de definiëring van draagvlak en de veronderstelde invloedsrelaties bij draagvlak op basis van de literatuur en interviews. Dit bleek bijzonder lastig omdat men het enerzijds heel lastig vond om effecten en invloedsrelaties te benoemen en anderzijds de zaken die genoemd werden heel erg breed werden omschreven waarbij tevens een duidelijke koppeling met draagvlak niet kon worden gemaakt. Zo zegt men voortdurend draagvlak te zoeken ‘voor ontwikkelingssamenwerking’, ‘mondiaal burgerschap’ of voor (een geïntegreerd begrip van) ‘ontwikkeling’ zonder dat men uitlegt hoe de causale links zijn te leggen tussen draagvlak en het effect dat dit zou hebben op structurele armoedebestrijding. Het was bij de reconstructie in OS-termen uiteindelijk wel mogelijk om enige logica aan te brengen in de wijze waarop men er nu over praat, al was er een aantal complicerende factoren die het diffuse karakter en holle taalgebruik van draagvlak deed versterken.

Ten *eerste* waren er de interne conflicten die speelden bij de definiëring van Develtere over ‘het object’. Bij het expliciteren van dit ‘object’ bleek echter weer een aantal dingen door elkaar te lopen. Als men het heeft over ‘het object van draagvlak’ bedoelt men meestal niet datgene dat buiten de definiëring van de onafhankelijke variabele valt en dus het effect is, maar datgene dat valt binnen de begripsdefiniëring van Develtere. Namelijk ‘het onderwerp’ ten aanzien waarvan mensen kennis, houding en gedrag dienen te laten zien. Daarnaast was er de discussie over de causale relatie tussen de verschillende componenten en indicatoren van de draagvlakdefinitie van Develtere. Deze interne causale veronderstellingen compliceren echter een helder begrip van de onafhankelijke variabele.

Ten *tweede* heerste er onduidelijkheid in deze discussie over ‘objecten’. ‘Objecten van draagvlak’ die men onderscheidt zijn: “Ontwikkelingssamenwerking in het algemeen”; “Subdoelen van ontwikkelingssamenwerking zoals thema’s, programma’s of projecten”; “Legitimiteit en voortbestaan van de eigen organisatie” en “beleid”. Eerder werd al gesteld dat beter onderscheid kan worden gemaakt tussen hetgeen waar ‘draagvlak voor wordt gezocht’ en hetgeen waar ‘draagvlak toe leidt’ in plaats van te discussiëren over ‘objecten’. Het eerste gaat dan over hetgeen waar het betrekking op heeft en het tweede gaat dan over het effect daarvan. Dit onderscheid wordt echter als zodanig door respondenten niet altijd helder gemaakt omdat men blijft spreken in termen van ‘het object’ waarbij doelen, motieven en effecten door elkaar lopen.

Ten *derde* was er een sterke focus op de draagvlakversterkende activiteiten (DVA’s) die in twee typen kon worden onderscheiden. Gericht op fondsenwerving of op bewustwording. De overlap daartussen schiet echter bij veel mensen in het verkeerde keelgat en dit is dan ook een van de redenen waarom OS minister Koenders nadrukkelijk heeft aangegeven in zijn brief deze eerste type DVA’s niet meer te willen subsidiëren. Toch speelt een ander aspect hier ook in mee. Dat is dat draagvlakversterkende activiteiten worden neergezet als onafhankelijke variabele en draagvlak zelf als afhankelijke variabele waar alles op gericht is. Veel inspanningen van de MFO’s, andere ontwikkelingsorganisaties, Buitenlandse Zaken en de NCDO zijn er daardoor op gericht om draagvlak als een afhankelijke variabele positief te beïnvloeden.

Ten *vierde* zorgde draagvlakverbreding naar andere beleidsterreinen voor verwarring. De mensen uit de sector reageerden enerzijds dat de OS-sector zich onderscheidt van andere beleidsterreinen en het daarom nodig is om aan draagvlakversterking te werken. Anderzijds stelde men dat binnen andere terreinen eveneens aan draagvlak wordt gewerkt en dat dit een rechtvaardiging is van het werken aan draagvlak. Wat men dus doet is het verbreden van alles wat onder draagvlak kan

vallen waardoor men altijd wel een rechtvaardiging vindt voor het focussen op draagvlak en draagvlakversterking.

Met betrekking tot de empirische houdbaarheid van deze veronderstellingen over draagvlak en de invloedsrelaties moet geconcludeerd worden dat deze minimaal is. De heilig verklaarde definitie van Develtere is namelijk discutabel en staat als zodanig niet ter discussie bij actoren uit de OS-sector. Verder ontstaan, mede hierdoor, moeilijkheden bij het operationaliseren en meten van draagvlak. Tevens wordt nauwelijks ingegaan op de veronderstelde effecten van draagvlak of wordt een zinvol onderscheid gemaakt in het be- en onderschrijven van onafhankelijke en afhankelijke variabelen. Tijd dus om van draagvlak een reconstructie in beleidstermen te maken.

10.2.2 Reconstructie in beleidstermen

Bij draagvlak in beleidstermen draait dit om het effect of de invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van ontwikkelingssamenwerkingbeleid. Daarbij speelt beleid, zoals blijkt uit de bestuurskundige literatuur, een rol en daarom is geprobeerd om een reconstructie te maken van deze veronderstelde invloed in beleidstermen. ‘Draagvlak’ is dan de onafhankelijke variabele dat een middel is dat invloed heeft op afhankelijke variabele ‘vorming en uitvoering van beleid’. In *hoofdstuk 7* (zie figuur 7.2) bleek dat dit gericht is op een lange termijn doelstelling of effect. De volgende aspecten van vorming en uitvoering van beleid zijn te herkennen in de huidige interpretatie van draagvlak.

1. Alle actoren vinden dat zij ‘informatie over problemen’ in ontwikkelingslanden moeten overdragen aan burgers hier in Nederland.
2. Men vindt het in de sector belangrijk dat mensen er van op de hoogte zijn dat de er in de eerste plaats ‘oplossingen’ zijn, in de tweede plaats dat die liggen op allerlei niveaus en terreinen en ten derde dat daarin een eigen bijdrage en/of gedragsverandering nodig is.
3. Het is nodig om ‘politiek en het bestuur’ mee te krijgen in hun analyse van de beleidsproblemen en oplossingen met als doel om hen mee te krijgen in uiteindelijk het bewerkstelligen van hun doelstellingen en duurzame armoedebestrijding.
4. Organisaties willen (meer) ‘middelen’, niet alleen binnen bijvoorbeeld het huidige MFS-stelsel maar ook daarbuiten, beschikbaar krijgen om hun beleid te kunnen uitvoeren.
5. Actoren doen een beroep op het ethische verantwoordelijkheidsbesef van burgers om bij te dragen aan duurzame armoedebestrijding door zelf ‘initiatieven te ontplooien, mensen te mobiliseren en gedrag te veranderen’.
6. ‘Verantwoording’ is nodig omdat, zodra je middelen beschikbaar gesteld hebt gekregen, (in ieder geval aan die betreffende actor) verantwoording aflegt.
7. Verantwoording ligt dicht tegen ‘effectiviteit’ aan en zou een positieve uitwerking moeten hebben op het lerend vermogen en lerend handelen van betrokken actoren.
8. Op den duur heeft dit alles een positieve invloed op het lange termijn effect dat zich laat samenvatten in ‘duurzame armoedebestrijding’.

Een dergelijke reconstructie in beleidstermen vormt al een logischere manier om de argumentatie en veronderstellingen tussen draagvlak en duurzame armoedebestrijding op te bouwen door aspecten uit de vorming en uitvoering van beleid als afhankelijke variabele daar als middel tussen te zetten. Toch moet geconcludeerd worden dat de koppeling van draagvlak aan beleid door de mensen uit de sector veronachtzaamd werd. Het was wel mogelijk om beleidsaspecten te vinden die impliciet verborgen zijn maar het bleek zeer lastig te om deze reconstructie te maken in gesprekken met respondenten of op basis van de literatuur.

In *hoofdstuk 8* is onderscheid gemaakt tussen twee manieren waarop draagvlak als middel invloed kan hebben op beleidsvorming en -uitvoering. Enerzijds kan de achterban het beleid van een

organisatie beïnvloeden om gezamenlijk doelen te realiseren. Draagvlak is dan gericht op (het beïnvloeden van de beleidsvorming en uitvoering van) een actor zoals bijvoorbeeld een NGO. Anderzijds heeft het hebben van draagvlak ook een andere functie en dat is het beïnvloeden van de beleidsvoorkeuren en agenda's van andere actoren zoals "Burger - maatschappelijk middenveldorganisatie", "Maatschappelijk middenveld organisatie - politiek en bestuur", "Politieke partijen - nationaal en internationaal beleid" etc. In de interviews werd, op basis van het model (zie bijlage B), ingegaan op de rol die draagvlak speelt in deze actorrelaties. Het bleek dat men het moeilijk vindt te expliciteren hoe invloed- of effectrelaties tussen actoren liggen. Daar echter waar men nadrukkelijk spreekt over de achterban van een organisatie of politieke partij worstelt men ook met deze vraag over veronderstelde effecten maar is men veel uitgesprokener over wie of wat het bij draagvlak uiteindelijk gaat; namelijk de achterban of dus 'het draagvlak' dat men vertegenwoordigt of representeert. Hoe groter het draagvlak en hoe meer deze wordt betrokken bij de vorming en uitvoering van beleid, des te meer tevreden de achterban is en des te meer invloed een actor kan uitoefenen op de beleidsvoorkeuren en agenda's van andere actoren. Een actor legitimeert zijn bestaan en weet daad- en draagkrachtiger het beleid uit te voeren dat hij voor ogen heeft. Tevens kan hij vaardiger operen in maatschappelijke en politieke context.

Op die manier liggen beide in elkaars verlengde. Als actoren de achterban betrekken bij de vorming en uitvoering van beleid en deze invloed gunnen aan de achterban dan lijkt dit een positieve invloed te hebben op het kunnen beïnvloeden van de vorming en uitvoering van beleid van andere actoren. In de volgende paragraaf wordt hier nog nader op ingegaan.

Met betrekking tot deze reconstructie in beleidstermen wordt geconcludeerd dat veronderstellingen die daar bij passen meer empirisch houdbaar zijn dan dat bij de reconstructie in OS-termen het geval was. Ze volgen nu namelijk een logische redenerlijn waarbij draagvlak invloed heeft op betekenisvolle beleidsaspecten. In de retoriek en praktijk zitten deze wel verborgen maar ze worden niet nadrukkelijk erkend of geëxpliciteerd.

10.2.3 De uiteindelijke rol en invloed van draagvlak op de vorming en uitvoering van beleid

Het hart van de hoofdvraag in dit onderzoek is gelegen in de rol en invloed die draagvlak als achterban heeft in de vorming en uitvoering van het beleid van een actor. Geconcludeerd werd al dat draagvlak in eigen 'OS-termen' wordt uitgedrukt in plaats van in beleidstermen. Dit terwijl oorspronkelijk draagvlak in het neo-corporatistisch systeem, zoals we dat verder in Nederland kennen, wordt gekoppeld aan een (maatschappelijk middenveld) organisatie of bijvoorbeeld een vereniging of politieke partij waarbij deze elkaar proberen te beïnvloeden. Bij draagvlak en beleidsvorming en -uitvoering wordt draagvlakversterking dan meer een zaak van het betrekken van de achterban of leden bij de vorming (doelstelling, probleemstelling, procesvorming) en uitvoering (welke actor met welke middelen) van beleid. Dit is het articuleren van beleidsvoorkeuren en wensen van de achterban.

Op basis van de bevindingen wordt geconcludeerd dat het (h)erkennen van draagvlak als betekenisvolle achterban bij politieke partijen het meest gebeurt en bij MFO's nauwelijks. Bij MFO's heerst terughoudendheid bij het invloed gunnen aan het draagvlak op hun eigen beleidsvorming en -uitvoering. Er zijn in dit onderzoek dan ook nauwelijks voorbeelden teruggekomen van hoe deze betrokkenheid en intensivering van de relatie met het draagvlak kon, kan of zou moeten worden vormgegeven. Dit terwijl er legio manieren zijn om het draagvlak via bijvoorbeeld interactieve beleidsvorming en stakeholderdialoog te betrekken bij de vorming van beleid. Maar binnen de OS-sector worden leden, donateurs, stemmers, vrijwilligers, organisaties en beneficianten of doelgroepen niet tot nauwelijks op deze manier betrokken. Het kan echter, zo laat de theorie ons zien, lonend zijn om de achterban te betrekken in de beleidsvorming en uitvoering. Om de wensen, verlangens en beleidsvoorkeuren van de groep te articuleren die men vertegenwoordigt, is het juist van belang dat er dialoog plaatsvindt en er naar de achterban geluisterd wordt. Dit vergroot betrokkenheid, steun en

inzet van actoren bij die aspecten van het beleid van de betreffende organisatie. In dezelfde lijn past het dan ook om de beneficianten in het Zuiden eveneens hier bij betrekken. Kwaliteit, effectiviteit en verantwoording wordt daarmee concreter en richt zich op de betrokken actoren en achterban en niet in de eerste plaats op “het gehele Nederlandse publiek” of “het gehele veld van ontwikkelingsamenwerking” zoals dat nu vaak gebeurt. Draagvlak wordt dan meer afgebakend en concreter. Dit zal ook de operationalisatie en meetbaarheid ten goede komen.

De veronachtzaming en bijna ontkenning van de relevantie van draagvlak voor (de vorming en uitvoering van) beleid kwam ook terug in de recente discussie die is gevoerd zoals naar voren kwam in *hoofdstuk 9*. Draagvlak is een legitimering van het bestaan van je organisatie en van het beleid dat je als organisatie voert maar zelfs de minister wilde in zijn brief niet stellen dat hij draagvlak zoekt of wil zoeken voor zijn ‘eigen beleid’. De basisvorm van draagvlak is dan ook prima te meten en daarvoor lijken eenvoudige indicatoren beschikbaar maar men doet bijna alsof het immoreel is om draagvlak te kwantificeren en meetbaar te maken. Daarnaast tracht men associaties van draagvlak voor de eigen organisatie of beleid te vermijden terwijl het wel een motief is om aan draagvlak te werken. Op de huidige manier komt men echter niet verder. De definitie van draagvlak van Develtere is niet heilig en het relateren van draagvlak aan de vorming en uitvoering van beleid is tevens geen heiligschennis maar van enorme toegevoegde waarde. Want het is te verdedigen dat het positieve effecten heeft als actoren die het draagvlak vormen van een organisatie worden betrokken bij het nadenken en formuleren van beleidsproblemen, beleidsoplossingen, doelstellingen en processen, en daarnaast ook bijdragen in de uitvoering door middelen beschikbaar te stellen. De achterban zal eerder geneigd zijn zich als ware pleitbezorger te vereenzelvigen met de beleidsvisie van de actor en de lange termijn doelstelling waar de hele OS-wereld achterstaat; duurzame armoedebestrijding en een eerlijke en rechtvaardige wereld.

10.3 Reflectie

In dit gedeelte wordt kort worden ingegaan op de theoretische verwachtingen die bij de eigen operationalisatie zijn geformuleerd in hoofdstuk 5. Vervolgens worden enkele algemene vragen besproken die dienen voor reflectie en wellicht ook vervolgonderzoek.

10.3.1 Reflectie op de theoretische verwachtingen

In de eerste plaats dient te worden erkend dat er in de bestuurskundige theorie ook sprake is van onduidelijkheid over de precieze definiëring van draagvlak. In de omschrijving van draagvlak door de Graaf (2007) en in de definitie van Easton (1975) en Potman (1989) kwam bijvoorbeeld de vage term ‘houding’ eveneens terug. Dus de exacte definiëring is binnen de bestuurskunde ook niet eenduidig. Toch is de focus en discussie binnen de bestuurskunde anders, en veel zinvoller, dan binnen de OS-sector (zowel in de literatuur als empirie) het geval is.

Draagvlak bestaat uit een collectief van mensen of actoren (Verwachting 1)

We vroegen ons af of men in de draagvlakdefiniëring uitgaat van een collectief van mensen of actoren. Geconstateerd wordt dat men in de bestuurskunde probeert draagvlak te omschrijven aan de hand van relevante actoren en beleidsaspecten terwijl men in de OS-sector de draagvlakomschrijving voortdurend breder probeert te trekken en aan van alles en nog wat tracht te koppelen. Draagvlak wordt binnen de sector in zoverre gerelateerd aan groepen als ‘de maatschappij’, ‘het maatschappelijk middenveld’ en ‘de politiek’. Er wordt echter niet, zoals dat binnen de bestuurskundige literatuur wel het geval was, gesproken over een achterban die gezamenlijk achter (het beleid van) een organisatie staat in vorming en uitvoering. Voor zover er wel nadrukkelijk gesproken wordt over een achterban is dat bij politieke partijen die zich, veel sterker dan bij MFO’s het geval is, bewust zijn van het representatieve karakter van hun partij. De focus die is gekozen bij de operationalisatie van de eigen draagvlakdefinitie op actoren en beleidsaspecten is niet terug te zien in de definitie van Develtere die

men binnen de sector hanteert. Tevens is bij de bestuurskundige discussie over draagvlak en de effecten te zien dat auteurs kritisch op elkaars werk reflecteren en toewerken naar meer kennis en een scherpere definiëring. Binnen de OS-sector beschouwt men de huidige draagvlakdefinitie van Develtere afwisselend als ‘heilig’, een ‘gevoel’ of ‘metafoor’ om vervolgens allerlei activiteiten en initiatieven te initiëren onder de noemer van ‘draagvlak(versterking)’.

Draagvlak wordt als middel ingezet bij de vorming/formulering en uitvoering van het beleid binnen een organisatie (Verwachting 2)

Bij de eerste verwachting werd al geconstateerd dat de achterban niet als zodanig terugkomt in de omschrijving van draagvlak. Dit terwijl vanuit bestuurskundig perspectief het collectief van mensen of actoren met betrekking tot draagvlak van een organisatie er juist wel toe doet. Een organisatie zou moeten proberen om de achterban bij de organisatie en het beleid te betrekken zodat die invloed kunnen uitoefenen op het vormen en uitvoeren van beleid. En als die invloed er niet is dan heeft de achterban er op zijn minst een mening of oordeel over (zie definitie van Ruelle en Bartells, 1998; Easton, 1975). In de OS-sector draait men het echter om. Men probeert bij een brede groep mensen, ‘de maatschappij’, hun (wat ze noemen) ‘kennis, houding en gedrag’ te beïnvloeden voor ‘OS in het algemeen’, ‘mondiaal burgerschap’, ‘veranderingen hier’ en dergelijke. Binnen de bestuurskundeliteratuur is men beter in staat om te benoemen en expliciteren waar draagvlak verondersteld effect op te hebben en wat verondersteld effect te hebben op draagvlak. Binnen de OS-sector doet men dit nauwelijks of niet. En daar waar men het doet zijn de veronderstelde effecten zo algemeen of dermate indirect dat men zich in allerlei ingewikkelde bochten moet wringen om daar een logische redenering van te maken (zie hoofdstuk 6). Dat waarvoor draagvlak werd gezocht en waar het verondersteld effect op te hebben bleek dan ook voortdurend door elkaar te lopen.

In potentie heeft draagvlak als middel dan ook de kans om door organisaties in de OS-sector te worden betrokken bij de vorming en uitvoering van beleid. ‘In potentie’ omdat de kansen er wel liggen maar nog niet nadrukkelijk worden gegrepen. Er zijn leden, donateurs, vrijwilligers, doelgroepen en andere *stakeholders* die kunnen worden betrokken en gebruikt om steun te krijgen voor visies, doelstellingen en maatregelen maar die worden niet gebruikt.

In dit onderzoek moesten we ons dan ook beperken tot *veronderstellingen* in plaats van dat we beleidsanalyserend konden onderzoeken wat de *daadwerkelijke* rol is die draagvlak speelt in bijvoorbeeld de beleidsvorming. Dit was niet mogelijk omdat deze achter gesloten deuren plaatsvindt, niet tot nauwelijks gebeurd én de discussie over draagvlak binnen de sector een totaal andere focus heeft. Niet gericht op beleidsvorming, uitvoering en verantwoording aan de achterban maar op het als actor werken aan iets dat ‘veranderingen hier’, ‘mondiaal burgerschap’ of ‘(geïntegreerde) ontwikkelingssamenwerking’ heet.

Draagvlak als middel heeft indirect invloed op beleidsvoorkeuren en agenda’s van andere actoren (Verwachting 3)

Bij de bespreking van de vorige twee verwachtingen moest al worden geconstateerd dat er geen sprake is van het spreken over draagvlak in relatie tot de achterban (een collectief van mensen of actoren) en beleid. Ook van de inzet van draagvlak als middel voor de beïnvloeding van de vorming en uitvoering van beleid was nauwelijks sprake. De beantwoording van deze derde verwachting lijkt daarom voor de hand te liggen.

Toch zien we dat er meer sprake is van het trachten te beïnvloeden van de beleidsvoorkeuren en agenda’s van andere actoren dan het betrekken van de achterban bij de eigen beleidsvorming en uitvoering. Hoewel legitimering en het kracht bij zetten van eigen beleidsvoorkeuren bijvoorbeeld miskend werd, bleek het wel een motief voor het werken aan draagvlak bij MFO’s. Daarnaast leek het beïnvloeden van de agenda van politieke partijen en die van de minister wel degelijk tot de aandacht

van bijvoorbeeld MFO's te behoren. Er had zelfs een beleidsdialoog plaatsgevonden tussen het maatschappelijk middenveld en de minister. Echter, de daadwerkelijke invloed werd zeer betwijfeld en blijkt lastig aan te tonen omdat actoren er verschillende dingen over denken.

10.3.2 Algemene reflecties

Hieronder volgen enkele algemene reflecties en vragen die nodigen tot vervolgonderzoek.

Waar is het de MFO's uiteindelijk om te doen en waarom verloopt de discussie zo moeizaam?

Een vraag die kan worden gesteld is of het de MFO's nu werkelijk te doen is om draagvlak, of om hun angst dat budgetten wegvallen voor eigen personeel en activiteiten. Door de jarenlange subsidie voor draagvlak waren deze organisaties verzekerd van financiële steun zonder dat zij duidelijke resultaten konden weerleggen. De verdedigende houding en reacties van MFO's is in dat licht dan ook te begrijpen maar is waarschijnlijk niet de beste strategie. Als MFO's namelijk hadden laten zien dat het draagvlak wel degelijk bijdraagt aan de vorming en uitvoering van beleid en dus relevant is, dan waren de kritiek en bezuinigingen waarschijnlijk meegevallen.

De discussie verloopt moeizaam omdat men vast blijft houden aan dingen men zelf gecreëerd heeft. In dit onderzoek hebben we het gehad over de parallelle wereld rondom draagvlak die de OS-sector vast timmert en waar zij een heilig huisje van maakt. Daarnaast wordt er met de focus op draagvlak geld binnen gehaald en zijn organisaties er ten dele van afhankelijk. Dit lijkt het moeilijk te maken om objectief en los van eigen belangen te reflecteren op de daadwerkelijke betekenis en relevantie van draagvlak. Kritiek daar op wordt gezien als een aanval omdat draagvlak immers een zelfverklaard 'public good' is. De reactie die daar op volgt is defensief en niet bevorderlijk voor de discussie.

Mag bij draagvlakactiviteiten gevraagd worden naar resultaten?

Doordat draagvlak een morele lading krijgt en wordt omschreven als een gevoel waarvan maar moeilijk resultaten kunnen worden laten zien, wordt de vraag om verantwoording het liefst vermeden. Tijdens de discussiemiddag bij Context werd bijvoorbeeld gedaan alsof het meten van draagvlakeffecten niet mogelijk is en daarom het Ministerie van BuZa daar niet de nadruk op zou mogen leggen. Toch is er geen enkel goed argument geweest dat duidelijk maakt dat het irrationeel, onrechtvaardig en niet legitiem is om als subsidieverstrekker te vragen aan de ontvangende partij zich te verantwoorden over resultaten en de effectiviteit en efficiency van de ontvangen en besteedde middelen. Naar mijn mening moet men niet krampachtig doen over het laten zien van resultaten. Erken dat verantwoording noodzakelijk is als middelen (voor een groot deel) uit de belastingpot komen. Dit betekent dus ook dat onderschreven moet worden dat het (deels) werken aan beleidsdoelstellingen van het ministerie 'part of the deal' is. Mijns inziens kan niet gezegd worden: 'geef geld en laat ons verder met rust en vraag niet naar verantwoording over resultaten'. Dit dan nog los van de vraag hoe deze verantwoording er precies uit zou moeten zien.

Kan theorie verklaren waarom deze conceptuele vaagheid in stand wordt gehouden?

Voor een deel kan de theorie wel verklaren waarom er op een bepaalde manier met begrippen, concepten, taal en metaforen wordt omgegaan. Stone (2002) beschrijft in haar boek over paradoxen bij beleid en de verschillende manieren waarop actoren daar strategisch in beleidsvorming en –uitvoering mee kunnen omgaan. Ambigüiteit rondom bepaalde begrippen kan dan een functie hebben voor bepaalde actoren. Vaagheid over wat draagvlak is geeft hen de gelegenheid om deze naar eigen inzicht in te vullen en te gebruiken in beleidsstukken, rapporten, nieuwsbrieven et cetera. Hoe duidelijker en meer afgebakend een begrip is des te minder ruimte deze geeft voor alternatieve interpretaties. Binnen de OS-sector ligt de definitie vast maar de ambigüiteit blijft bestaan wat kansen biedt voor een eigen

invulling. Voor de meetbaarheid en vergelijkbaarheid is dit echter funest. Want hoe zijn al deze verschillende draagvlakactiviteiten en –effecten met elkaar te vergelijken?

Mijn verwachting is dat men afstapt van de term draagvlak en overgaat op een nieuwe term zoals ‘wereldburgerschap’, ‘mondiaal burgerschap’, ‘*civic engagement*’ of ‘bewustwording’. De vraag is echter of met het veranderen van de term de conceptuele problemen uit de weg zijn geholpen.

Waarom is legitimeren eigen bestaan en beleid een taboe?

Deze vraag blijft mij intrigeren. Waarom wil zelfs een minister niet erkennen dat hij draagvlak zoekt voor zijn eigen beleid? Op de een of andere manier is ‘not-done’ en ‘uit-den-boze’ om draagvlak te zoeken voor legitimering van het eigen beleid. Dit heeft misschien te maken met het karakter van deze sector en de mensen die er in werken. Veel mensen die werkzaam zijn in de sector zijn idealisten en staan achter het normstellende hogere doel van een rechtvaardige en eerlijke wereld voor iedereen. Men lijkt de neiging te hebben om als een soort dogma dit boven al het andere te stellen. Onderlinge verschillen en verscheidenheid binnen het maatschappelijk middenveld wordt daarmee weggemoffeld. Onderlinge concurrentie vindt men niet goed omdat samenwerking het algemeen geldende credo zou moeten.

Is draagvlak onmisbaar voor de vorming en uitvoering van beleid?

Als een actor een achterban heeft kan die er ook voor kiezen om deze groep *stakeholders* niet in de vorming en uitvoering te betrekken. Dit betekent dat het draagvlak wel aanwezig is en bestaat maar er niets mee wordt gedaan. In dit verband en met deze uitleg van draagvlak kan het helpen om te spreken over ‘de mate van diepte van het draagvlak met de betreffende actor’, en ‘de mate van breedte van het draagvlak’. In het eerste geval wordt het draagvlak gezien als een betekenisvolle beïnvloeder van de vorming (doelstelling, probleemstelling, procesvorming) en uitvoering (welke actor met welke middelen) van het beleid van een organisatie. De achterban heeft hier immers ook ideeën en meningen over. In het tweede geval wordt het draagvlak als ‘een statisch gegeven’ gezien. Een massa dat bestaat en in aantallen is uit te drukken maar verder niet nadrukkelijk in de beleidsvorming en -uitvoering wordt betrokken. Dit terwijl verondersteld kan worden dat hoe nadrukkelijker de dialoog wordt aangegaan met het draagvlak en deze wordt betrokken des te dieper en hechter de relatie wordt. Hiermee wordt niet gezegd dat draagvlak als statisch gegeven geen functie of waarde heeft, maar wel dat dit de meest minimale mate van draagvlak betreft.

Enerzijds opereert echter geen enkele actor in een veld zonder andere spelers en regels en dient daar dus rekening mee te houden. Anderzijds, zo zagen we bij de minister, kan een actor soms zelfstandig beleid vormen en uitvoeren waarbij nauwelijks rekening wordt gehouden met andere actoren of de achterban. Iedere actor heeft dan ook een bepaalde discretionaire ruimte. Een minister heeft alleen wel wat meer te zeggen over het nationale beleid dan bijvoorbeeld een MFO. Deze minister is echter wel op getrapte wijze gekozen en wordt daarnaast voortdurend ter verantwoording geroepen. Ergens in de keten moet er draagvlak zijn gevormd voor de verschillende beleidsaspecten waar een actor of minister achter staat. In hoofdstuk 5 werd bijvoorbeeld al gezegd dat als niemand geld geeft, lid wordt of zich herkent in de probleem- oplossing of procesdefiniëring van bijvoorbeeld een NGO dit niet pleit voor het bestaan van die organisatie. Dit hoeft nog niet te betekenen dat diens gesignaleerde problematiek er niet toe doet, maar wel dat deze onvoldoende actualiteit-, prioriteit- of urgentiewaarde heeft om (op het huidige moment) op de agenda te komen van andere actoren zoals burgers, politieke partijen, de minister of bijvoorbeeld de overheid. Als men beleid succesvol uitgevoerd wil krijgen kan daarom gesteld worden dat draagvlak onmisbaar is. Al is het alleen al omdat voor de uitvoering medewerking van andere actoren nodig is.

Waarom wordt de achterban nauwelijks betrokken?

Deze vraag gaat over de centrale verwachting op basis van de theoretische verkenning en de operationalisatie. Hierover moet geconcludeerd worden dat er in de OS-sector niet tot zeer nauwelijks sprake van is dat gewerkt wordt aan draagvlak en het betrekken van de achterban van een actor bij beleidsvorming en –uitvoering. Dit terwijl draagvlak er aan kan bijdragen dat men beter in staat is tegenover andere actoren en de eigen achterban haar eigen bestaan te legitimeren, verantwoording af te leggen, te informeren over beleidaspecten, deze op de agenda te krijgen, middelen ter beschikking te krijgen, mensen te mobiliseren en activeren om daarmee effectievere uitvoering van doelstellingen te bewerkstelligen. Duurzame armoedebestrijding is daarbij het langtermijn effect. Er wordt binnen de OS-sector impliciet wel gewerkt aan bijvoorbeeld het beïnvloeden van andere actoren maar wordt niet geëxpliciteerd, gekoppeld aan draagvlak(versterking), draagvlak(effecten) of uitgedrukt in relevante beleidsaspecten. Dit heeft er wellicht mee te maken dat OS jarenlang vanzelfsprekend is geweest, evenals de financiële steun, waardoor men zich binnen de sector redelijk ongedwongen kon richten op dat wat men zelf wilde. Door toegenomen druk over nut en noodzaak en de vraag om resultaten, gaat men zich langzamerhand realiseren dat goede verantwoording en een stabiele achterban nodig zijn. Dit ofwel door naïviteit of door onwetendheid.

Wat voor implicaties hebben de conclusies van dit onderzoek, samenvattend, voor de bestuurskunde?

Omdat de definitie en interpretatie van draagvlak binnen de OS-sector zo afweek (zie ook de reflectie op de theoretische verwachtingen) was het in dit onderzoek bijzonder lastig om bij respondenten in interview te komen tot de kern van de onderzoeksvraag. Het was daarom nodig in dit onderzoek om eerst een reconstructie te maken van de complicerende factoren en de versluisende werking van de definitie van Develtere bloot te leggen. Omdat iedereen wil werken aan de kennis, houding en het gedrag dat moet veranderen bij de Nederlandse burger was het moeilijk om op basis van de eigen gekozen definities van de onafhankelijke en de afhankelijke variabele te bespreken hoe het draagvlak de vorming en uitvoering van hun beleid heeft beïnvloed. De meeste respondenten en ook de meeste onderzoeken spreken in een andere taal dan de bestuurskundige. De waarde voor de bestuurskundige ligt in hoofdstuk 5 waarin gekomen is tot een nieuwe definiëring en de empirische toetsing daarvan in het vervolg. Gebleken is dat de veronderstelde invloed van draagvlak niet eenvoudig in de empirie is terug te zien waardoor meer onderzoek vereist is. Daarnaast geven de conclusies te denken. Welke andere concepten worden (bijvoorbeeld binnen andere beleidssectoren) bewust vaag en in stand gehouden door wetenschappers of andere actoren?

Waar kan vervolgonderzoek zich op richten?

Dit onderzoek kent enkele mogelijkheden voor vervolgonderzoek. Dit onderzoek is breed opgezet en de meeste actoren zijn vertegenwoordigd alleen zouden meer actoren kunnen worden betrokken zoals burgers, particulier initiatiefnemers en multilaterale instituties. Daarnaast zouden meer respondenten kunnen worden betrokken. Zo waren graag ook directeurs en meer beleidsmedewerkers geïnterviewd alleen leende hun beschikbaarheid zich daar niet voor. Tevens is met dit onderzoek bewust gefocust op Nederland en op de OS-sector. Het zou echter interessant zijn om vergelijkend landen- en/of sectoronderzoek te doen naar de verschillende manieren waarop er met draagvlak wordt omgegaan. Minister Cramer van Ruimte en Milieu kondigde bijvoorbeeld aan dat de 'automatische' subsidie voor milieuorganisaties stopt, omdat draagvlak creëren voor het klimaatprobleem niet meer nodig is (Bezemer, 2009; Redactie Politiek Trouw, 2009; Weel, 2009).

Verder zou analyse van meer beleidsstukken zoals beleidsstukken, jaarverslagen en interne documenten interessant zijn. In dit onderzoek was dat niet mogelijk omdat interne verslagen niet altijd voorhanden waren en veel beleid over draagvlak juist nu wordt herzien. Vervolgonderzoek zou zich eveneens kunnen richten op de rol van het maatschappelijk middenveld. De maatschappelijk

middenveldorganisaties in dit onderzoek krijgen verschillende rollen en taken toebedeeld door actoren uit het maatschappelijk middenveld. Hoe is dit in de loop van tijd veranderd? Met name met de verzuiling in het achterhoofd kan dit goed gecombineerd worden met vergelijkend onderzoek tussen sectoren. Verder lijkt de sector verlegen om een herstructurering van het systeem. Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden voor het opzetten van een nieuwe structuur behoort eveneens tot de mogelijkheden. Daarnaast springen andere thema's er uit zoals 'verantwoording'. Verantwoording draagt namelijk bij aan de legitimering van het bestaan van het beleid en de organisatie en is een belangrijke schakel in de relatie tussen de actor en de achterban.¹⁷

Tevens zou het voor vervolgonderzoek interessant zijn om toekomstige ontwikkelingen in de gaten te houden en te analyseren of dit nieuwe inzichten oplevert. Daarnaast kan op basis van dit onderzoek theoretisch en conceptueel draagvlak verder worden uitwerkt. In dit onderzoek is met de eigen definiëring en operationalisatie een poging gedaan om het draagvlak en de invloed daarvan op de vorming en uitvoering van beleid verder uit te werken. Dit moet echter theoretisch en conceptueel verder worden uitgedacht en iedere lezer wordt uitgenodigd daar een bijdrage aan te leveren.

¹⁷ In dit kader noem ik graag het onderzoek dat ik in 2007 heb uitgevoerd naar maatschappelijke verantwoording bij een woningcorporatie. Zij initieerden nadrukkelijk initiatieven om beleidsdialoog met het draagvlak en de stakeholders vorm te geven (zie Verduijn, 2007).

Bronvermelding

- AIV. (2009). *Ontwikkelingssamenwerking, nut en noodzaak van draagvlak*, Briefadvies nr. 16
- Ardenne, A. van. (04-11-2003). *Kamerbrief aan Eerste en Tweede Kamer over de notitie 'Aan elkaar verplicht' Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, bijlage
- Ardenne, A. van. (6-6-2004). *Betrokken burgers spelen grote rol bij armoedebestrijding*, onzeWereld nr. 6 juni 2004
- Bartels, G., W. Nelissen & Ruelle, H. (red.). (1998). *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*, Kluwer bedrijfsinformatie: Deventer
- Bekkers, V. & A. Ringeling. (2003). *Vragen over beleid; perspectieven op waardering*, Lemma: Utrecht
- Bergmans, N. (2007). *Draagvlakpentagram nulmeting 2006*, NCDO: Amsterdam
- Bergmans, N. & Helmich, H., 'Meetbaar draagvlak? Het draagvlakpentagram', in Velden, F. van de. (red.). (2007). *Wereldburgerschap: Handreikingen voor vergroting van betrokkenheid van burgers bij mondiale vraagstukken*, Van Gorcum: Assen, pp. 168-179
- Bezemer, M. (28-05-2009). *Milieuclubs willen luis in de pels blijven*, Trouw, <http://www.trouw.nl/groen/nieuws/article2771242.ece> (laatst geraadpleegd op 3-7-2009)
- Boedeltje, M. & Graaf L. de. (2004). *Draagvlak nader bekeken; Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief*, Paper voor het politicologenetmaal van 26 en 27 mei 2004, Antwerpen: Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, Departement Politicologie Universiteit Twente
- Boekestijn, A.J. (19-06-2008). *Draagvlakcampagnes kun je niet eten, voedsel wel*, Trouw
- Boekestijn, A.J. (12-05-2009). *Onder druk van de VVD en de SP schrap Koenders fors in het miljoenenbudget van het NCDO*, http://www.arendjanboekestijn.vvd.nl/blog/2009/5/11/dinsdag_12_mei_2009/ (laatst geraadpleegd op 3-7-2009)
- Boogers, M.J.G.J.A. (1998). *Het onderste uit de KAN. Maatschappelijk draagvlak voor stadsregionaal bestuur in het knooppunt Arnhem - Nijmegen*, dissertatie, Eburon: Delft.
- Bosch, van den, F.K.P. (2007). *Draagvlak voor het Natura 2000 gebiedenbeleid; onder relevante betrokkenen op regionaal niveau*, Wettelijke onderzoekstaken Natuur & Milieu (Wot). Wageningen Universiteit
- Bouckaert, G., VandeWalle, S., Maddens, B. & Kampen, J.K. (2002). *Identity vs Performance: An Overview of Theories Explaining Trust in Government*, Instituut voor de overhead, Katholieke Universiteit Leuven
- Bouzoubaa, H. & Brok, M. (2005). *Particuliere initiatieven op het gebied van ontwikkelingssamenwerking*, CIDIN, scriptie
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Twist van, M.J.W. & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*, Kluwer: Alphen a/d Rijn, zesde druk
- Broere, M. (22-11-2007). *Vertel de ongemakkelijke waarheid over armoede (opinie)*, Trouw, <http://www.trouw.nl/opinie/podium/article1259783.ece/> (laatst geraadpleegd op 3-7-2009)
- CIDIN Website, <http://www.ru.nl/cidin> (laatst geraadpleegd op 8-12-2008)
- Clarke, G. & Thomas, A. (2006). 'Nongovernmental Organizations, Civil Society and Development Governance', In: 'A. Huque and H. Zafarullah (eds.). (2006). *International development governance*, CRC Press, H23
- Context Masterclass Website, <http://www.contextmasterclass.nl> (laatst geraadpleegd op 8-12-2008)
- Cordaid. (12-05-2009). *Helderheid over begrip 'draagvlak'*, http://www.cordaid.nl/Nieuws/Nieuwsberichten/Helderheid_over_begrip_draagvlak.aspx?mId=10270&rId=1260 (laatst geraadpleegd op 3-7-2009)

- Dam, M.J.E.M. van, J. Berveling, Neelen, G.H.J.M. & Wille, A.C. (1996). *Draagvlak gezocht. Beslissen over veranderingen in het binnenlands bestuur*, Bestuurskunde, 5 (7). pp. 317-329. <http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1996,,5,7,2> (laatst geraadpleegd op 8-12-2008)
- Develtere, P. & Pollet, I. (2002). *Onbekend maar bemind: het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking*, Paper voorgesteld op colloquium 'Draagvlak voor duurzame ontwikkeling en internationale samenwerking', 13 november 2002, Huis van Chièvres: Leuven
- Develtere, P. (red.). (2003). *Het draagvlak voor duurzame ontwikkeling – Wat het is en wat het zou kunnen zijn*, De Boeck NV: Antwerpen (België)
- Dietz, T. & Ruijter, A. de (2007). *De juiste maat?; Terugblik op het tot stand komen van het Medefinancieringsstelsel (MFS)*. Onderzoek in opdracht van Partos en Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Dijkstal, H. (2006). *Rapport van de Commissie Draagvlak en Effectiviteit Ontwikkelingssamenwerking: Vertrouwen in een kwetsbare sector?*, Den Haag
- Donker, T.H. & Spronk –Grootheest, A. van (2006). *Politiek draagvlak ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking; Tussen droom en daad*, bachelorscriptie in opdracht van CIDIN en in samenwerking met NCDO: Nijmegen
- Easton, D. (1975). *A Re-Assessment of the Concept of Political Support*, *British Journal of Political Science*, Vol. 5, No. 4 (Oct., 1975). pp. 435-457 gepubliceerd door Cambridge University Press
- ECDPM. (1999). *Draagvlak in ontwikkeling – Een verkennend onderzoek naar 'nieuwe actoren' die het draagvlak voor internationale samenwerking in de Nederlandse samenleving kunnen versterken*, De Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag. (Box, L., Engelhard, R. & Kruiten, A., ECDPM Maastricht)
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (red.). (1998). *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Instituut voor Publiek en Politiek: Amsterdam
- Fowler, A. 'Maatschappelijk draagvlak en verantwoording: het hoe, wat en waarom voor niet-gouvernementele organisaties', in Velden, F. van de. (red.). (2007). *Wereldburgerschap: Handreikingen voor vergroting van betrokkenheid van burgers bij mondiale vraagstukken*, Van Gorcum: Assen
- Gennip, van J. (24-6-2008). *Afrika heeft Nederlands draagvlak beslist nodig; dat NCDO mensen bewust maakt van mondiale zaken is geen luxe, maar kwestie van verlicht eigenbelang*, Trouw
- Geotechnics. (2005). *The magic of geotechnics; Het stromenmodel, figuur 2*, GeoForum, p. 14, http://www.geonet.nl/pdf/magic_thissen.pdf (laatst geraadpleegd op 3-7-2009)
- Geul, A. (1996). *Beleid in uitvoering*. Lemma: Utrecht
- Goldenbeld, Ch. & Vis, A.A. (2001). *Afwegingen inzake bestuurlijk en publiek draagvlak bij de besluitvorming op het terrein van verkeersveiligheid; Een analyse aan de hand van de maatregelen Bromfiets op de Rijbaan en Voorrang voor Fietsers van Rechts*, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV: Leidschendam
- Graaf, de L. (2007). *Gedragen beleid, Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Eburon: Delft
- Graaf, van de H. & Hoppe, R. (1992). *Beleid en politiek; een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Dick coutinho: Muiderberg, tweede druk
- Grotenhuis, R. (12-05-2009). *Directeur Cordaid over draagvlakdiscussie; 'Hoogste tijd voor helderheid van het begrip 'draagvlak'*, http://www.cordaid.nl/Overige/Extra_info/Directeur_Cordaid_over_draagvlakdiscussie.aspx?mId=5738&rId=947 (laatst geraadpleegd op 3-7-2009)

- Hart, M. & Velden, F. van der. (23-06-2008). *Politici van rechts en links worstelen met solidariteitsgedachte; Context International cooperation reageert op recente discussie over belang van draagvlak*
- Hart, M. (2005). *Ontwikkeling in beeld; Kwalitatief onderzoek naar mogelijkheden tot draagvlakversterking voor ontwikkelingssamenwerking via de media*, scriptie
- Hemmer, J. & Oosten, E. (2006). *In het programma of de bureaula?; Het politieke lot van rapporten over ontwikkelingssamenwerking*, CIDIN, scriptie
- Hivos. (12-05-2009). *Hellend draagvlak helpt ontwikkeling niet vooruit*, <http://www.hivos.nl/dut/Hivos-actueel/Hivos-nieuws/Hellend-draagvlak-helpt-ontwikkeling-niet-vooruit> (laatst geraadpleegd op 3-7-2009)
- Hoogerwerf A., Arentsen M.J. & Klok, P.J. (1993). *Om een aanvaardbaar beleid. Een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid*, Centrum voor bestuurskundig onderzoek en onderwijs: Enschede.
- Hoogerwerf, A. (red.). (1998). *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, Samsom: Alphen a/d Rijn, 2e druk
- Hoogerwerf, A., *Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie*, in: Lehning, P. B.(red.). (1987). *Handboek beleidswetenschap*, Boom: Meppel, p. 23-41
- ICCO. (12-05-2009). *Betrokken Nederlanders onontbeerlijk in strijd tegen armoede*, http://www.icco.nl/delivery/main/nl/doc.phtml?p=nieuwsoverzicht&lang=nl&archive=0&index=1623&type_id= (laatst geraadpleegd op 3-7-2009)
- in de overheidsvoorlichting*. Kluwer Bedrijfsinformatie: Deventer
- IOB. (2008). *IOB Evaluaties: Xplore-Programma*, Ministerie van Buitenlandse Zaken: Den Haag, nr. 313
- IOB. (2009). *IOB Evaluaties: Draagvlakonderzoek, evalueerbaarheid en resultaten*, Ministerie van Buitenlandse Zaken: Den Haag, nr. 322
- Irrgang, E. (19-06-2008). *Stop subsidie aan NCDO*, Volkskrant
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, HarperCollins College Publishers: New York, tweede druk 1995 (eerste druk 1984)
- Klink, E. (2000). *Pleitbezorgers en policy windows; De institutionalisering van de integratie van emancipatie-aspecten in het nieuwe adviesstelsel*, doctoraalscriptie voor de studie Bestuurskunde Universiteit Leiden, <http://home.planet.nl/~mklink/> (laatst geraadpleegd op 8-12-2008)
- Koch, H. (08-02-2008). *NCDO keert zich tegen de 'eigen' minister*, Trouw
- Koenders, B. (11-05-2009). De brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over modernisering draagvlak ontwikkelingssamenwerking, 31250, nr. 58
- Koenders, B. (14-01-2009). De brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over de Evaluatie Beoordelingstraject MFS, 27433, nr. 68
- Koenders, B. (14-04-2009). *De brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over de aanbidding van de Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: "Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde"*, 31933, nr. 1);
- Koenders, B. (24-11-2008). De brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over de Evaluatie IOB over het Xplore Programma, 31700-V, nr. 65
- Koppenjan, J.F.M. & Rijnveld, M. (1997). *Draagvlakvorming bij grote projecten*, Bestuurskunde, 6 (3). p. 94-107.
<http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1997,,6,3,1> (laatst geraadpleegd op 8-12-2008)
- Lelij, B. van der, S. Decorte & S. van Duijn. (2008). *Barometer Internationale Samenwerking 2008; Trends en ontwikkelingen*. Amsterdam: Motivaction

- Lewis, C.S. (1961). *De grote scheiding*. W. Ten Have: Amsterdam, vijfde druk, Carrillon-reeks nr. 20
- Lipsky, M. (1980). *Street-level-bureaucracy. Dilemma's of the individual in public services*, New York
- Ministerie BuZa, *Beleidskader Medefinancieringstelsel (MFS) 2007-2010*
- NCDO-Draagvlakonderzoek 2006, <http://www.minbuza.nl/binaries/pdf/bz-begroting--jaarverslag/bz-evaluatieprogrammering-2006/8-3-ncdo-draagvlakonderzoek-2006.pdf> (laatst geraadpleegd op 8-12-2008)
- Oomkes, L. (25-03-2009). *Zonder sociale partners geen draagvlak voor crisispakket*, Trouw, <http://www.trouw.nl/nieuws/nederland/article2062673.ece> (laatst geraadpleegd op 3-7-2009)
- Potman, H.P. (1989). *Acceptatie van beleid; onderzoek naar de wet geluidhinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip*. Kerckebosch: Zeist, proefschrift
- Redactie Politiek Trouw. (04-06-2009). *Kamer kritisch over subsidiebeleid minister Cramer*, Trouw, <http://www.trouw.nl/groen/nieuws/article2776948.ece> (laatst geraadpleegd op 3-7-2009)
- Redactie Politiek Trouw. (27-03-2009). *Verhogen AOW-leeftijd krijgt steun in Kamer*, Trouw <http://www.trouw.nl/nieuws/politiek/article2064580.ece> (laatst geraadpleegd op 3-7-2009)
- Rive Box, L. de la. (19-06-2008). *NCDO is noodzakelijk voor bewustwording*, Volkskrant
- Schulpen, L. (22-12-2007). *Lecture particuliere initiatieven en draagvlak*, http://www.contextmasterclass.nl/detail_pub.phtml?know_id=114 (laatst geraadpleegd op 3-7-2009)
- SCP. (1999). *Naar draagkracht: Een verkennend onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg*, SCP: Den Haag
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox. The art of political decision making*, Norton and Company: New York/London
- Valk, H. (2005). *De Tsunami: unieke ramp, uniek draagvlak?; het draagvlak in kaart en de mogelijke consequenties op het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in de toekomst*, CIDIN, scriptie
- Velde., van der M., Jansen, P. & Anderson, N. (2004). *Guide to Management Research Methods*, Oxford Blackwell
- Velden, F. van der (red.). (2007). *Wereldburgerschap; handreikingen voor vergroting van betrokkenheid bij mondiale vraagstukken*, Van Gorcum: Assen
- Velden, F. van der. (2005). *Inventarisatie draagvlakversterking voor internationale samenwerking in Nederland*, Context international cooperation: Soesterberg
- Verduijn, S.H. (2007). *De woningcorporatie slaat nieuwe wegen in bij maatschappelijke verantwoording*, bachelorscriptie
- Vlassenroot, S., Mol, de J., Brijs, T. & Wets, G. (2006). *Defining the public support: What can determine acceptability of road safety measures by a general public?*, <http://www.isaweb.be/bestanden/PaperStra2006.pdf> (laatst geraadpleegd op 8-12-2008)
- Voorst van, A. (25-1-2005). *Voorstrategie: Draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking*, NCDO, <http://www.ncdo.nl/docs/uploads/rapport%20draagvlak.pdf> (laatst geraadpleegd op 8-12-2008)
- Weel, I. (27-05-2009). *Mes in brede subsidie voor milieuclubs; Voor projecten heeft Rijk wél geld*, Trouw, <http://www.trouw.nl/groen/nieuws/article2770154.ece> (laatst geraadpleegd op 3-7-2009)
- Weijers, J. (2004). *Draagvlak is meer dan geld alleen*, eindopdracht in het kader van de Context MasterClass

Bijlage A: Respondenten

Hieronder een overzicht van de respondenten.

Actor/Organisatie	Functie	Naam	Datum
Oriënterend	Onderzoeker	N. Bergmans	06-06-2008
	Hoofd kenniscentrum	A. Kanis	26-09-2008
Sectordeskundigen	Onderzoeker Context	M. Hart	26-02-2009
	OESO/BuZa	R. Zimmerman	08-04-2009
	Onderzoeker CIDIN	L. Schulpen	09-04-2009
	Onderzoeker CIDIN	S. Kinsbergen	09-04-2009
NCDO	Hoofd kenniscentrum	A. Kanis	16-04-2009
	Onderzoeker kenniscentrum	S. ter Woerds	16-04-2009
Politiek	Tweede Kamerlid CDA	K. Ferrier	04-03-2009
	Tweede Kamerlid PvdA	C. Gill'ard	22-04-2009
	Beleidsmedewerker CU	R. Klapwijk	07-05-2009
	Beleidsmedewerker GL	H. Kuyper	10-05-2009
Ministerie BuZa	DVL	R. Wijnstra	08-04-2009
	Beleidsmedewerker	J.W. Oosterbroek	08-05-2009
	Senior adviseur	H. Pelgrom	14-05-2009
MFO's	Hoofd Populair Campaigning	W. Stoffers	30-03-2009
	Manager communicatie & Fondsenwerving Cordaid	H. Propitius	26-04-2009

Wie ik niet te pakken kon krijgen

P. Develtere is benaderd maar een afspraak bleek uiteindelijk niet mogelijk. ICCO is benaderd maar had geen mensen beschikbaar. Hivos is benaderd maar wilde geen mensen beschikbaar stellen omdat men met beleidsveranderingen nu juist bezig is. PlanNederland is herhaaldelijk benaderd en gebeld voor het maken van een afspraak maar een reactie bleef uit. Van alle benaderde MFS organisaties waren de directeuren niet beschikbaar voor een interview. De directeur van de NCDO H. Helmich is lange tijd ziek en was niet beschikbaar voor dit onderzoek. A.J. Boekestein van de VVD en een SP-medewerker van E. Irrgang verwezen mij naar hun websites en artikelen. De IOB is, via BuZa, in een eerdere fase van dit onderzoek benaderd voor samenwerking op welke manier dan ook. Dit werd uiteindelijk echter niet gewenst. Het recente onderzoek van de IOB kwam te laat om nog interviews met hen te houden en deze te verwerken in dit rapport.

Bijlage B: Interviewschema

Welkom en introductie

- Uitleg achtergrond van het onderzoek
- Uitleg over de opzet voor het interview
- Opnemen van interview?

Inleidende vragen

- Wie bent u? Sinds wanneer bent u zich bezig gaan houden met draagvlak of OS en waarom?
- Wat is uw functie? Hoe bent u bij uw huidige organisatie terecht gekomen?
- Wat doet u? Wat doet uw organisatie en waarom?

Vragen

Draagvlak

- Wat is volgens u draagvlak, los van OS?
- Welke vormen/types/soorten/niveaus van draagvlak zijn er?

Draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking

- Wat is volgens u draagvlak voor OS?
- Waarin verschilt draagvlak voor OS ten opzichte van andere beleidsterreinen?
- Wat zijn volgens u de indicatoren van draagvlak en hoe verhouden deze zich tot elkaar?
- Hoe is draagvlak te meten?

Organisatie en draagvlak

- Op welke manier krijgt uw organisatie te maken met draagvlak?
- Waar en hoe past u draagvlak toe?
 - o In beleidsvorming?
 - o In beleidsuitvoering?

Actoren en de rol van draagvlak



- Hoe verhouden deze actoren zich tot elkaar? Zou u willen **tekenen** hoe u dat voor u ziet?
- Welke actoren of type organisaties horen bij elke categorie met betrekking tot de OS-sector?
- Welke plek, rol en invloed vervult draagvlak in de relatie tussen actoren?
- Wat is hetgeen waar draagvlak voor wordt gezocht?
- Wie is [hét] draagvlak?
- Wat is het effect van draagvlak en waar wordt dat door bepaald?

Stellingen¹

Op een schaal van 1 t/m 5 van helemaal mee oneens tot helemaal mee eens

Veronderstelde indicatoren: Kennis houding gedrag

1. Kennis over het budget van OS bij Nederlandse burgers is nodig voor de legitimiteit van het nationale OS beleid
2. Zelfs als burgers negatief staan tegenover het nationale OS beleid maakt dat me in principe niet uit zolang ze er maar kennis van hebben genomen
3. Het betalen van belastinggeld is een uiting van draagvlak
4. Het incidenteel doneren van geld is een uiting van draagvlak
5. Het structureel financieel ondersteunen van NGO's is een uiting van draagvlak
6. Het nieuws in de gaten houden over OS is een uiting van draagvlak
7. Als draagvlak niet zichtbaar wordt in gedrags(verandering) bij mensen dan is het ook geen draagvlak

Niveaus van draagvlak

8. Er zit een verschil in gradaties of niveaus van draagvlak
9. Verdieping van draagvlak is belangrijker dan verbreding
10. Draagvlakversterking/verdieping is altijd nodig
11. Draagvlakverbreding is altijd nodig
12. Daarin is een belangrijke rol weg gelegd voor mij, mijn organisatie of de overheid

Draagvlak in de beleidsvorming en –uitvoering

13. Hoe groter het draagvlak des te groter mijn/onze verantwoordelijkheid
14. Bij weinig draagvlak voor OS beleid is bij mij de neiging lager om het op de agenda te zetten
15. Een hoge mate van draagvlak zorgt er voor dat ik mijn beleid makkelijker op de agenda krijg
16. Ik heb geen behoefte aan betrokkenheid/bemoeienis van mijn achterban of stakeholders bij de vorming van mijn beleid
17. Meer bemoeienis van mijn draagvlak met de vorming van OS beleid van mijn organisatie leidt tot slechtere kwaliteit van het beleid.
18. Ik kan me beroepen op het draagvlak voor mijn organisatie als er beslissingen moeten worden genomen
19. Draagvlak zorgt er voor dat mensen meer bereid worden om zich in te zetten voor de uitvoering van OS beleid
20. Hoe meer ik mij moet verantwoorden aan mijn achterban des te minder effectief de uitvoering wordt

Dat waar draagvlak invloed op heeft

21. Uiteindelijk is alles in de OS sector, ook bij draagvlak, gericht op het creëren van een betere wereld
22. Draagvlak in het Noorden is onmisbaar om verandering in het Zuiden te bewerkstelligen
23. Mensen in het Zuiden zijn totaal afhankelijk van draagvlak voor OS beleid in Nederland
24. Mensen in het Zuiden zijn totaal afhankelijk van draagvlak voor mijn organisatie

¹ Stellingen zijn via de mail gegaan alleen door geringe respons zijn deze uiteindelijk niet kwantitatief verwerkt in dit onderzoek

25. Draagvlak voor mijn eigen organisatie is belangrijker dan draagvlak voor ontwikkeling in het algemeen

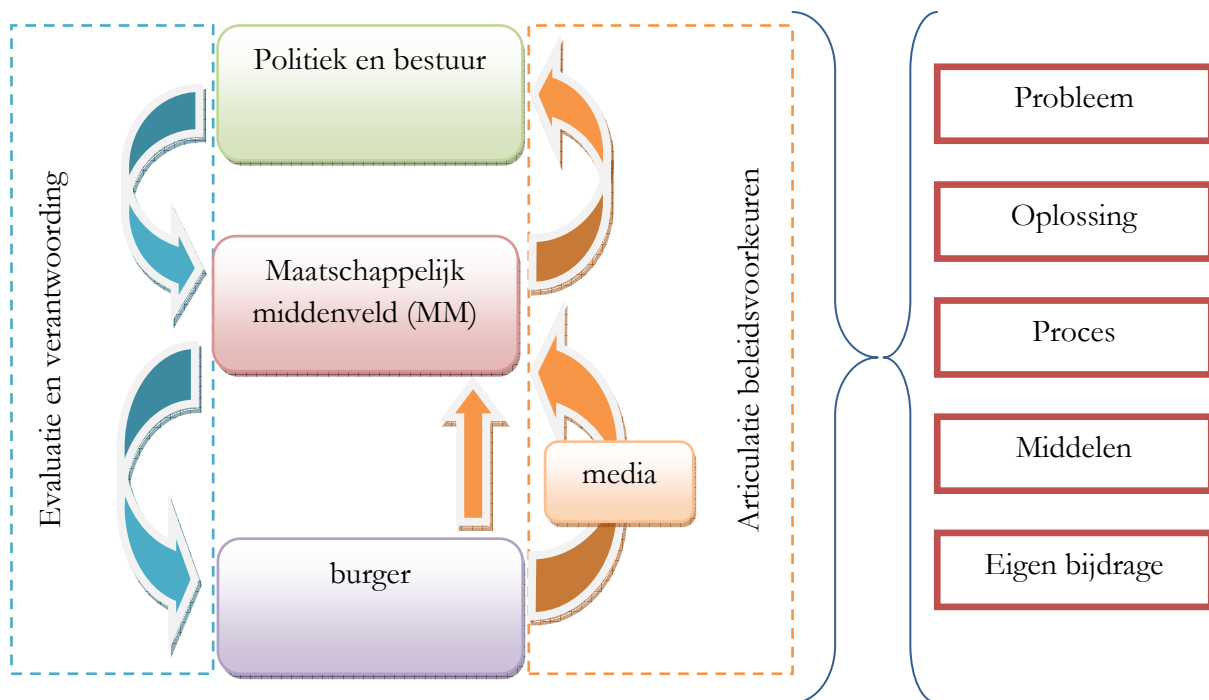
Dat wat invloed heeft op draagvlak

- 26. Ik wil het draagvlak voor mijn organisatie (achterban) betrekken in het opstellen van beleid
- 27. Ik wil het draagvlak voor mijn organisatie (achterban) betrekken in het uitvoeren van beleid
- 28. Het betrekken van het draagvlak voor mijn organisatie (achterban) vergroot weer het draagvlak
- 29. Campagnes en media-aandacht vergroot het draagvlak

Toetsing/Veronderstellingen van “mijn eigen model”

- (Het) Draagvlak moet het eens zijn met de norm en wenselijke situatie waar onze organisatie naar toe streeft (1)
- (Het) Draagvlak moet het eens zijn met de probleemdefiniëring van de huidige situatie van waaruit onze organisatie wil bijdragen aan een oplossing (2)
- (Het) Draagvlak moet het eens zijn met de wijze waarop onze organisatie haar beleid wil uitvoeren (3)
- (Het) Draagvlak moet het eens zijn met de middelen die wij daar voor inzetten (4)
- (Het) Draagvlak moet daar zelf ook een bijdrage aan leveren door (geld te geven/zelf de handen uit de mouwen te steken/ demonstreren tegen verlaging OS budget.. etc) (5)

Deze vragen kunnen ook worden toegepast, niet op de eigen organisatie maar op “de overheid” of “het kabinet” bijv.



Schema gebruikt voor de beschrijving van de rol van draagvlak bij actorrelaties.

Casus

- Kunt u in detail één of twee voorbeeldsituaties of casussen beschrijven waarbij draagvlak een (belangrijke) rol speelt
 - o Welke rol speelt draagvlak?
 - o Op welke manier zijn verschillende actoren, waaronder u zelf, hier bij betrokken?
 - o Waarom vindt u deze casus tekenend voor (de discussie) over draagvlak?
 - o Indien u of uw organisatie hier bij betrokken was, hoe zou u het anders aanpakken?

Afsluitende vragen

- Wat zou u over tien jaar willen hebben bereikt (met uw organisatie)?
- Welke mensen zou ik nog meer over dit onderwerp moeten/kunnen interviewen?
Zijn er onderwerpen die over hoofd zijn gezien of waar meer aandacht aan zou moeten worden besteed?
- Heeft u nog vragen en/of opmerkingen?

Hartelijk dank!

Bijlage C: Codeerschema

‘Code System’ (MaxQDA2007)

Het beleidsterrein van OS (de OS-SECTOR)
anders dan andere terreinen
toekomstvisie
samenwerking_concurrentie
draagvlakdiscussie
media_publieke debat
definiëring
soorten draagvlak
verbreding en verdieping
politiek en maatschappelijk draagvlak
negatief_positief draagvlak
draagvlak voor ontwikkeling
niveaus
object
aanverwante begrippen
betrokkenheid
PI_Bedrijven_vermaatschappelijking
operationalisatie
andere manieren om te meten
ncdo_Draagvlakpentagram
kennis_houding_gedrag
invloedsrelaties
armoedebestrijding
latent en geactiveerd draagvlak
effectiviteit
draagvlakactiviteiten/fondsenwerving
draagvlak en verantwoording
maatschappelijk en politiek draagvlak
rol draagvlak vorming en uitvoering van beleid
burger-politiek
media
MFO_n-MFO_z
politiek-draagvlak/achterban
MFO-draagvlak/achterban
MFO-politiek

Bijlage D: Lijst met afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BNP	Bruto Nationaal Product
BuZa	Het ministerie van Buitenlandse Zaken
CDA	Christen Democratisch Appèl
CIDIN	Centre for International Development Issues Nijmegen
CMC	Context Masterclass Draagvlakversterking
Context	Context, international cooperation
CU	ChristenUnie
DVA	Draagvlakversterkende activiteit
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
GL	GroenLinks
IS	Internationale samenwerking
IVO	Instituut voor Ontwikkelingsvraagstukken
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
KPA	Kleine particuliere activiteit
KPI	Klein particulier initiatief
MDG	Millennium Development Goals
MFS (I/II)	Medefinancieringsstelsel
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MM	Maatschappelijke middenveld
NCDO	Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling
NCO	Nationale Commissie voor Ontwikkelingsstrategie
NGO	Non-gouvernementele organisatie
ODA	Official Development Aid
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PI	Particulier initiatief
PvdA	Partij van de Arbeid
RMB	Raad voor het Milieubeleid
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau

