

Werk maken van draagvlak

Een handreiking

Bo Broers, Ellen Dingemans, Marleen van der Haar en Mirjam Smulders¹

Aanleiding

In mei werd het bestuursakkoord *Brabant 2020-2023: 'Samen, Slagvaardig en Slim: Ons Brabant'* gepresenteerd door de nieuwe coalitie VVD, Forum voor Democratie, CDA en Lokaal Brabant. In dit akkoord wordt veelvuldig aandacht gevraagd voor draagvlak onder de Brabantse bevolking in het beleidsproces. De coalitiepartners willen voldoende, breed of zoveel mogelijk draagvlak en benoemen verschillende vormen om dit draagvlak te checken. Bijvoorbeeld het betrekken van inwoners bij het maken van beleid, het inzetten van nieuwe (digitale) instrumenten om meer mensen te bereiken, voorafgaand aan besluiten vaker de mening van Brabanders peilen, correctieve referenda na besluiten, intensieve samenwerking met gemeenten, pilots, draagvlakmetingen en het communiceren met burgerinitiatieven.

Maar wat is draagvlak nu eigenlijk precies? Hoe bereik je het door de coalitiepartners gewenste “voldoende”, “breed” of “maximaal” draagvlak? En wat betekent dit inzetten op draagvlak voor de relatie tussen overheid en samenleving? In deze handreiking nemen we het begrip draagvlak onder de loep en kijken we zowel theoretisch als vanuit onze expertise en ervaringen in ons werk met overheden en burgers naar de betekenis van draagvlak.²

¹ Met dank aan Mariëlle Blanken

² Draagvlak bij ondernemers of organisaties valt buiten de scope van dit betoog.

1 Wat is draagvlak?

Voor besluitvorming en koersbepaling zoeken bestuurders naar maatschappelijk draagvlak. De basis voor draagvlak wordt in ons democratisch systeem gelegd door de volksvertegenwoordiging. Eens in de vier jaar stellen we middels verkiezingen de volksvertegenwoordiging samen (op verschillende tijdstippen voor verschillende overheidslagen), die invloed kan uitoefenen op beleidskeuzes. Buiten de verkiezingen om zien we de laatste jaren echter steeds vaker samenwerkingsverbanden tussen overheid en de samenleving ontstaan in specifieke trajecten tot beleidvorming. Dit wordt deels ingegeven door de afname die bestuurders zien in de mate waarin ze hun beleidskeuzes gelegitimeerd krijgen (De Graaf 2007).

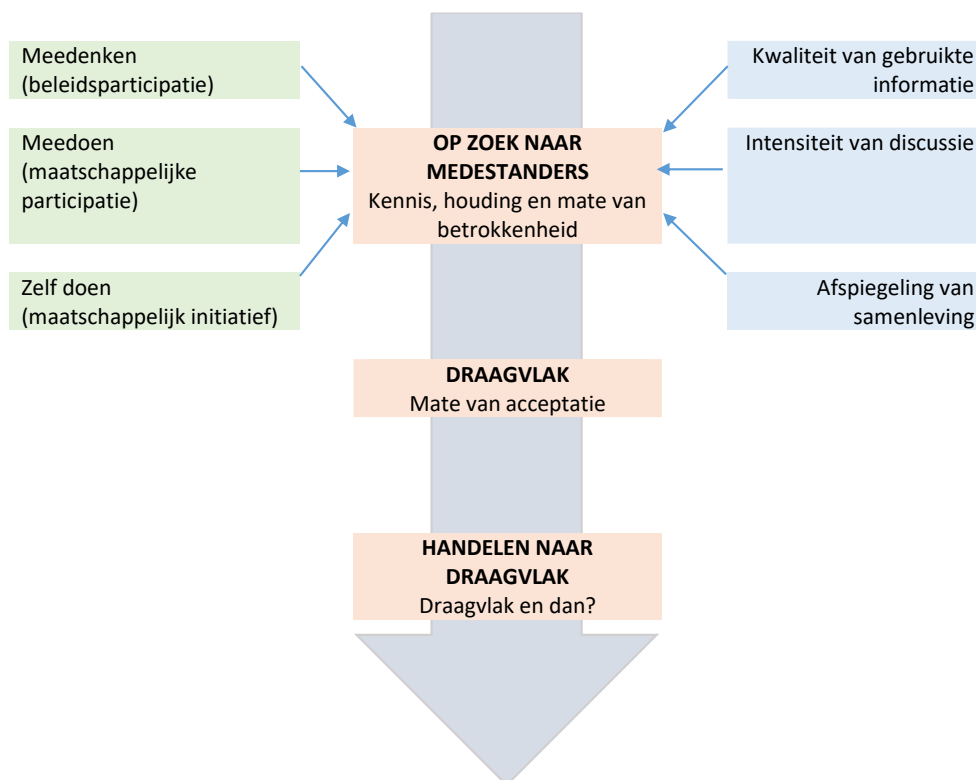
Beleid dat tot stand komt met de betrokkenheid vanuit de samenleving bij planvorming, besluitvorming en/of uitvoering, wordt ook wel interactief beleid genoemd. Vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt is het een belangrijke vorm van beleidsvorming voor het creëren van draagvlak en het handelen op basis van draagvlak. Interactief beleid kan tot stand komen met verschillende vormen van burgerparticipatie; burgers kunnen worden geraadpleegd, adviseren, coproduceren en/of meebeslissen (Leyenaar 2009b).

Kijken naar draagvlak vanuit het perspectief van de overheid is per definitie kijken vanuit de systeemwereld. Burgers volgen een andere logica als ze kijken naar burgerparticipatie (Den Hartog & Blanken, 2014). Voor burgers zit de betrokkenheid namelijk niet op de overheid en bijbehorende kaders en organisatiestructuren, maar juist op het welzijn van de gemeenschap (Den Hartog & van de Wijdeven 2015). Burgers willen zich inzetten voor de omgeving, met name als ze hun eigen belang kunnen verbinden aan een gemeenschappelijk belang, en als ze dat doen dan vaak via burgerinitiatieven met een doe-karakter (idem: 24).

Om dit hedendaags actief burgerschap te begrijpen ontwikkelde het PON de B-factor waarin drie raderen van betrokkenheid worden onderscheiden; beleidsparticipatie (meedenken), maatschappelijke participatie (meedoen) en maatschappelijk initiatief (zelf doen) (Den Hartog & Blanken 2014). Deze raderen kunnen elkaar in beweging zetten, zo kan beleidsparticipatie zorgen voor draagvlak voor overheidsbeleid, maar kan tegelijkertijd een katalysator zijn voor burgers om dingen zelf op te pakken (zelf doen) (idem). Daarmee nemen burgers ook eigenaarschap.

2 Draagvlak zoeken

Het zoeken van draagvlak gaat onder andere over burgerbetrokkenheid en geïnformeerde toestemming van de samenleving. Maar wat betekent dit nu concreet? Het helpt om het komen tot draagvlak te zien als een proces met grofweg drie fasen, van het zoeken van medestanders naar het vinden van een acceptabele mate van draagvlak tot het handelen naar draagvlak. Om van draagvlak werk te maken staan in iedere fase vragen centraal waar door overheden over nagedacht dient te worden. Onderstaande figuur biedt een samenvattend overzicht. Bij het starten van beleidsvorming kan deze figuur helpen om vanaf het begin de juiste vragen te stellen om tot participatie en interactief beleid te komen ten dienste van draagvlak. En hiermee uiteindelijk tot inzicht over de houding ten opzichte van beleid en betrokkenheid van burgers te komen.



Fase 1 – Medestanders zoeken

Zoals we eerder zagen zijn het zoeken van medestanders en burgerbetrokkenheid nauw met elkaar verbonden. Het is belangrijk met alle betrokkenen samen op pad te gaan om de stip op de horizon te bereiken. Met elkaar ga je op zoek naar hoe je de weg wilt bewandelen (Den Hartog & Blanken 2014). De positie en rollen van zowel de beleidsmakers als van de burgers zijn per vraagstuk anders en kunnen gedurende het proces veranderen. Bij sommige vraagstukken draagt het bij als burgers meedenken in het opstellen van het beleid. Bij andere vraagstukken is het wenselijk dat burgers meedoen of komt de aanzet tot beleid juist vanuit burgers zelf (maatschappelijk initiatief). Welke vorm of vormen van participatie bijdragen aan de ontwikkeling van draagvlak is afhankelijk van de aard en complexiteit van het vraagstuk dat voorligt en het type beleid waarnaar wordt toegewerkt.

Het betrekken van burgers bij het beleidsvormingsproces, in welke vorm dan ook, is echter geen garantie voor voldoende draagvlak. Er zijn een aantal randvoorwaarden. Burgers kunnen bijvoorbeeld meedenken in beleid, maar kunnen dat alleen doen als er voldoende juiste informatie beschikbaar is. Ook is het belangrijk dat burgers met verschillende achtergronden betrokken worden en dat er voldoende ruimte is om verschillende standpunten aan bod te laten komen. (Leyenaar 2009b) Om medestanders te vinden is het nodig te verkennen wat de kennis, de houding en het gedrag van de ander is. Dit geldt voor zowel burgers als overheden.

Fase 2 – Er is draagvlak

Is het proces van medestanders zoeken doorlopen (eerste fase), dan is er inzicht in de houding onder (verschillende groepen) betrokkenen ten aanzien van de beleidsdoelstellingen en in de wijze waarop zij daarin een actieve rol willen en zouden kunnen vervullen. Het resultaat van het proces van medestanders zoeken is dus een bepaalde mate van acceptatie van het voorgestelde beleid door (bepaalde groepen) burgers. Afhankelijk van hoe dit proces is verlopen zal het draagvlak meer of minder zijn.

Maar om dit proces goed in te richten, is het belangrijk om voorafgaand aan de eerste fase al na te denken welke mate van acceptatie gewenst of zelfs vereist is in deze tweede fase. Wanneer vinden we dat draagvlak bereikt is? Spreken we van draagvlak als een meerderheid van betrokkenen 'voor' stemt en is 51 procent dan genoeg of streven we naar acceptatie van beleid van bijvoorbeeld 75 of 90 procent van de (betrokken) burgers? Waar ligt de grens? Waar hangt het van af? Maar ook: van wie is draagvlak nodig (selectief of breed gedragen)?

Met andere woorden: draagvlak kent niet simpelweg een ja of nee uitkomst, maar is een glijdende schaal. Zo kunnen mensen om diverse redenen voorgesteld beleid accepteren: inhoud, aanpak, impact op het eigen leven enzovoorts. Een besef van op basis van welke motieven burgers achter keuzes staan en daarmee waarop een bepaalde mate van draagvlak is gebaseerd, heeft invloed op wat je uiteindelijk met draagvlak doet.

Fase 3 – Wat doe je met het draagvlak?

Het verkrijgen van draagvlak roept vervolgens ook vragen op over wat je met het ontwikkelde draagvlak doet. Het beleid is opgesteld en wordt door (een deel van de) burgers gedragen, maar hoe nu verder? Krijgt de burgerbetrokkenheid ook een plek in de uitvoering van beleid? Burgers krijgen of nemen in het proces van draagvlakontwikkeling eigenaarschap en zeggenschap, maar hoe krijgt dit vorm in de uitvoering van het beleid? Zoals het PON in 2015 al beschreef verwacht de samenleving een 'flexibele overheid die in overleg met betrokkenen wisselende rollen speelt in de verschillende domeinen' (Blanken e.a., 2015).

Een andere vraag die in de fase na draagvlakontwikkeling relevant is, is wie uiteindelijk verantwoordelijk is als beleid anders uitpakt dan was voorzien. Kunnen bestuurders zich dan beroepen op het feit dat ze de wil en behoeften van burgers op democratische manier hebben gevolgd of ligt daar nog een eigen verantwoordelijkheid? Bij sommige vraagstukken is het misschien juist wel de rol van het bestuur om voor sommige groepen impopulaire beslissingen te nemen, omdat het algemeen belang boven de belangen van individuen of specifieke stakeholders gaat. Zeker als lange termijn processen vragen om investeringen aan de voorkant, zoals bijvoorbeeld bij grote complexe vraagstukken als de energietransitie of het inzetten op circulaire economie.

3 Slot

Het open staan voor vormen van burgerparticipatie bij het zoeken naar medestanders in het beleidsproces betekent dat burgers eigenaarschap en zeggenschap krijgen en nemen. Dit perspectief op draagvlak laat zien dat draagvlakontwikkeling in de huidige tijd zorgvuldig hard werken vergt van overheden. Juist vanwege het besef dat nieuwe samenwerkingsverbanden tussen overheid en samenleving soms nodig zijn, is het voor de overheid nodig dat deze inzicht krijgt in de houding en betrokkenheid van burgers bij beleid en naar manieren zoekt om deze te verenigen met de belangen van de overheid (Den Hartog & van de Wijdeven 2015).

Den Hartog en van de Wijdeven (idem: 26) benadrukken dat deze tijd vraagt dat overheden burgers als partners zien en met burgers samen coproduceren. In dit stuk bieden we handvatten om dit proces van draagvlakontwikkeling en burgerbetrokkenheid vorm te geven, door bij ieder fase na te denken over een aantal vragen. Zo is het aan de voorkant van het proces belangrijk na te denken over welke mate van burgerbetrokkenheid en draagvlak (en bij wie) gewenst is.

Bovendien merken we op dat het peilen van de mening van burgers en het organiseren van referenda om een zorgvuldige informatievoorziening vraagt (geïnformeerde toestemming in de samenleving – *informed consent*). Het is belangrijk dat deze informatie inhoudelijk toereikend is en door een breed publiek begrepen wordt zonder dat zij iedere stap in het beleidsvormingstraject actief hebben gevolgd.

Het is hierbij van belang te realiseren dat in deze tijden van actief burgerschap een vraag naar draagvlak ook verwachtingen in de samenleving creëert. Is er voldoende draagvlak dan is het belangrijk na te denken hoe burgerbetrokkenheid een plek krijgt binnen de uitvoering van het beleid. Het actief betrekken van de samenleving om tot gedragen beleidskeuzes te komen betekent voor de overheid dan ook meebewegen en het herijken van het begrip vertegenwoordiging.

Literatuur

Graaf, L. d. (2009). Is interactief beleid nu een instrument of is het democratisch?, Bestuurswetenschappen, 54 (2), 52-59.

Graaf, L. d. (2007). Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht. Delft: Eburon.

Hartog, J. den & M. Blanken. (2014). Brabantse veerkracht vindt zijn toekomst in de logica van burgers. In: W. van de Donk (red.), Het nieuwste Brabant, Eindhoven: Lecturis, 237-253.

Hartog, J. den & T. van de Wijdeven. (2015). Anders kijken naar betrokkenheid. Vijf heersende beelden onder de loep, in: Blanken, M., S. Cox, J. den Hartog en M. Smulders (red.), Kom over de brug. Transformeren leer je al doende. PON Jaarboek 2015, Tilburg: PON, 19-31.

Leyenaar, M. (2009a). De waarde van burgerparticipatie, in: Breed, K.; Haefen, M. van (ed.), Het wegen van publieke waarden, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 53-62.

Leyenaar, M. Burger aan zet. (2009b). Vormen van participatie: inventarisatie en evaluatie. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.