

DRAAGVLAK: 1.130.000 HITS

een kritische beschouwing van een
populair begrip



Martijn Duineveld & Raoul Beunen



DRAAGVLAK:

1.130.000

hits

**Een kritische beschouwing van een
populair begrip**

**Martijn Duineveld
Leerstoelgroep Sociaal-ruimtelijke analyse
tel. 0317 - 485770
martijn.duineveld@wur.nl**

**Raoul Beunen
Leerstoelgroep Landgebruiksplanning
Wageningen Universiteit
tel. 0317 - 482 093
raoul.beunen@wur.nl**

**Wageningen Studies in planning, analyse en ontwerp
nr. 8, oktober 2006**

Duineveld, M. & R. Beunen, 2006. DRAAGVLAK: 1.130.000 hits. Een kritische beschouwing van een populair begrip. Wageningen Studies in planning, analyse en ontwerp, nr. 8. Wageningen Universiteit, Wageningen.

ISBN: 90-8585-106-8

© 2006 Duineveld en Beunen

Leerstoelgroep Sociaal-ruimtelijke analyse i.s.m Leerstoelgroep
Landgebruiksplanning
Gen. Foulkesweg 13, 6703 BJ Wageningen
Tel.: 0317-483311; telefax 0317-482166

236 woorden vooraf

Hippe begrippen, buzzwords en concepten; men komt ze regelmatig tegen in het alledaagse, wetenschappelijke en politieke taalgebruik. Sommige sterven een vroege dood. Ze worden afgedaan als holle retoriek, raken uit de mode of veranderen van naam. Andere ontstijgen de modegrillen en gaan deel uitmaken van het vocabulaire van velen. 'Draagvlak' lijkt zo'n begrip te zijn. We zijn het in de afgelopen jaren met grote regelmaat tegengekomen. In gesprekken met ambtenaren, wetenschappers en politici maar ook in uiteenlopende rapporten en nota's. Klaarblijkelijk willen mensen draagvlak creëren voor van alles en nog wat. Het wekte onze verbazing en onze nieuwsgierigheid.

Omdat het begrip draagvlak vooralsnog niet aan slijtage onderhevig is, hebben we besloten er een boekje over te schrijven. We willen daarin vragen beantwoorden als: wat is 'het creëren van draagvlak', waar wordt het voor gebruikt en is het wel altijd even wenselijk? Daarbij zullen we enige kritische kanttekeningen plaatsen bij de ambities die achter de intentie draagvlak te creëren schuilgaan. Voorbeelden uit met name het cultuurhistorisch beleidsveld en het natuurbeleid, onze onderzoeksvelden, gebruiken we om het verhaal te illustreren en te onderbouwen.

Het is zeker niet onze bedoeling met dit boekje het begrip draagvlak de wereld uit te helpen. Daarvoor ontbreekt waarschijnlijk vooralsnog het draagvlak. We hebben wel de hoop dat een ieder die dit begrip regelmatig tegenkomt en/of gebruikt er op een meer bewuste en kritische manier tegen aan zal kijken.

Martijn Duineveld en Raoul Beunen

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
LEESWIJZER	6
1 DRAAGVLAK CREËREN...	7
2 TWEE FUNCTIES	9
3 VIER VRAAGSTUKKEN	13
4 CONCLUSIES EN IMPLICATIES: DRAAGVLAK ALS SIGNAAL	19
BIBLIOGRAFIE	21

Leeswijzer

In dit boekje staan tekstdelen met deze lay-out. Ze maken geen deel uit van het vertoog maar dienen slechts als illustraties bij het geschrevene.

In dit boekje staan tekstdelen met bovenstaande lay-out. Ze maken geen deel uit van het vertoog maar dienen als illustraties bij het geschrevene.

1 Draagvlak creëren...

'Draagvlak creëren' is de ambitie van mensen en organisaties die de eigen politieke doelen en het eigen stelsel van waarden en normen over willen brengen op groepen waarvan wordt verondersteld dat het daarbij daarvoor aan draagvlak ontbreekt. Het ontbreken van draagvlak wordt vaak gezien als een belemmering voor implementatie van beleid, het creëren daarvan lijkt soms te worden opgevat als een toevindmiddel om tot uitvoer te komen.

"Als werkwijze heeft DLG gekozen voor communicatie en planvorming met het veld, samen met de mensen. In overleg met de Vereniging Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Tieler- en Culemborgerwaarden (VANL) en de GLTO heeft DLG een enquête gehouden waardoor de wensen en ideeën van de bewoners duidelijk werden. Daarnaast zijn er persoonlijke gesprekken gevoerd en is er een workshop georganiseerd. Dit tezamen leidde uiteindelijk tot tien mogelijke locaties voor natuurcompensatie. Omdat we nadrukkelijk met het gebied hebben gewerkt, is bij de streek **draagvlak** en vertrouwen ontstaan. Mogelijk is hieraan het grote aanbod aan kwalitatief hoogwaardige compensatiehectares te danken. Nu de eerste fase van het project bijna is afgerond en het resultaat zichtbaar wordt, kunnen we stellen dat dit niet alleen een DLG-resultaat is, maar een succes voor alle partijen uit het gebied."¹

Wie de termen 'draagvlak' en 'beleid' googled krijgt meer dan een miljoen hits. Vele verwijzen naar websites van overheden en aan de overheid verbonden organisaties. In dit boekje bespreken we ons voornamelijk tot het overheidsbeleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Daarbinnen bestaan er uiteenlopende ambities en intenties om draagvlak te creëren voor de doelen en middelen van het beleid. De ecologen die aan het Ministerie van LNV zijn verbonden, hebben bijvoorbeeld als doel draagvlak te creëren voor 'de natuur'. De cultuurhistorici van OCenW willen graag draagvlak voor het behoud van oudheidkundige waarden in, op en onder het landschap en Rijkswaterstaat hoopt op draagvlak voor meer overloopgebieden of dijkverzwaringen. Om deze doelen te bereiken wordt een breed scala van middelen ingezet, zoals het creëren, aanpassen en uitvoeren van beleid, wetten, regelgeving, richtlijnen, etc. Het creëren van draagvlak is één van deze middelen.

1 www9.minInv.nl/servlet/page?_pageid=1068&_dad=portal30&_schema=PORTAL30

"Staatssecretaris Melanie Schultz houdt vol dat er, ondanks het verzet, sprake is van breed maatschappelijk **draagvlak** voor de hoogwatergeul in de samenhang met de andere maatregelen."²

Het doel van dit boekje is om het begrip draagvlak, het gebruik ervan en de veronderstellingen die daar achter schuil gaan, kritisch onder de loep te nemen. In het vervolg van dit boekje zullen we allereerst twee functies uiteenzetten waarvoor het creëren van draagvlak wordt ingezet. De eerste is het creëren van draagvlak als strategisch middel voor beleidsimplementatie. De tweede is het creëren van draagvlak om de doelen en middelen van het beleid democratisch te kunnen legitimeren. Na de uiteenzetting van deze twee functies problematiseren we het begrip draagvlak in de vorm van vier vraagstukken.

2

http://gelderland.sp.nl/bericht/060523-staatssecretaris_schulz_negeert_statenmotie_over_ruimte_voor_de_rivier.html

2 Twee functies

1. Het creëren van draagvlak als een van de strategieën in plan- ningsarena's

Wie zijn achtertuin gaat inrichten zal niet snel op grote tegenstand stuiten. Men moet zijn wensen hooguit afstemmen met partner, kinderen en misschien rekening houden met de non-verbale wensen van de hond. Soms bemoeien de burens zich ermee maar dat probleem is met een hoge schutting eenvoudig te verhelpen. Als het gaat om de inrichting van de openbare ruimte, steden, het landschap, et cetera is het aantal betrokken belanghebbenden meestal groter. Nederland is immers een land waar er van oudsher een grote druk op de ruimte bestaat. Dit komt omdat de ruimte schaars is en groepen mensen met verschillende belangen, verschillende claims leggen op die ruimte. Hoewel sommige van deze claims gecombineerd kunnen worden, zijn velen strijdig met elkaar.³ Zo gaat de ontwikkeling van woningen, wegen, industrie en bedrijven soms ten koste van de natuur of van cultuurhistorie en andersom. Daarom kan niet iedereen zijn of haar wensen volledig gerealiseerd zien.

"Uitvoering van beleid. In het Beleidsplan Natuur en Landschap provincie Utrecht (1992) is voor het eerst systematisch aandacht besteed aan het aardkundig erfgoed. Voor een goede uitvoering van dit beleid is het van groot belang dat er voldoende maatschappelijk **draagvlak** bestaat. Dit wordt o.m. bereikt door bekendheid te geven aan aardkundige waarden. Hierbij wordt tevens gewezen op de kwetsbaarheid en de onvervangbaarheid van aardkundige waarden. Door het benoemen van aardkundige monumenten wil de provincie extra aandacht vestigen op aardkundig waardevolle plaatsen, waar de natuurhistorische ontwikkeling nog duidelijk te zien is."⁴

Planning en ruimtelijke ordening impliceren aldus het maken van keuzes. Deze kunnen niet, zoals door sommige planners en technocraten is gedacht, worden gebaseerd op objectieve criteria of een rationele afweging van argumenten.⁵ Immers, wat ogenschijnlijk rationeel is voor groep A, hoeft dat niet te zijn voor groep B. Keuzes over de inrichting van de ruimte zijn in essentie politieke, normatieve keuzes van verschillende partijen. Politiek, besluitvormingsproces-

³ Habiforum, 2000

⁴ www.provincie-utrecht.nl/prvutr/internet/natuur.nsf/all/6?opendocument

⁵ Fischer, 1990, Assche, 2004

sen, planning, etc. beschouwen we daarom, in navolging van ondermeer Machiavelli⁶, Foucault⁷ en Flyvbjerg⁸ als machtsspelletjes die plaatsvinden in verschillende politiek-maatschappelijke arena's. Daarbinnen strijden verschillende groepen mensen, organisaties, partijen, overheden en niet-overheden, met uiteenlopende strategieën, om de door hun gewenste omgang met de ruimte te bereiken en hun claims daarop kracht bij te zetten.

"Hoe kunnen wij **draagvlak creëren** voor een duurzame toekomst?"⁹

Voorbeelden van strategieën die mensen in de strijd om de ruimte gebruiken zijn ondermeer: lobbyen, de vorming van netwerken, coalities en allianties, het bespelen van de media, het gebruik van retoriek, het geven van argumenten, de inzet van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek en het opstellen en uitvoeren van wetten, formele regels en procedures. Een eenduidig en al omvattende opsomming is niet eenvoudig te geven. Voor de lijn van dit betoog is dat ook niet relevant. Wel relevant is dat het creëren van draagvlak aan de opsomming van strategieën kan worden toegevoegd of daarmee kan worden gecombineerd.

"In het creëren van **draagvlak** voor vernieuwingsplannen is de participatie van burgers onontbeerlijk. Het betrekken van burgers bij planvorming is echter geen makkelijke opgave."¹⁰

Het creëren van draagvlak kan worden gezien als één van de strategieën die mensen en organisaties kunnen inzetten in de strijd om hun claims op de ruimte en de daarvoor gekozen middelen kracht bij te zetten. Wil een partij een bepaald doel realiseren dan is zij daarvoor (deels) afhankelijk van andere partijen. Als die andere partijen het te realiseren doel steunen (lees: er is draagvlak voor) zal dit gemakkelijker gaan, dan wanneer deze steun er niet is. Wie het groene hart wil volbouwen met torenflats en daarvoor de meerderheid van de Nederlandse bevolking meekrijgt heeft immers meer kans dat zijn plan wordt uitgevoerd dan wanneer hij slechts een roepende in de woestijn is.

6 Machiavelli, Skinner & Price, 1988

7 Faubion, 1994, Foucault, 2001, Foucault, 2003

8 Flyvbjerg, 1998b, Flyvbjerg, 1998a, Flyvbjerg, 2002

9 www.urban.nl/download%20files/De_duurzame_stad_kan!.pdf

10 www.vrom.nl/pagina.html?id=16936

"Op de vraag hoe u **draagvlak** kunt creëren, volgt hieronder een aantal suggesties. **Draagvlak** verkrijgen voor het luchtkwaliteitsplan is geen statisch gegeven, maar een interactief proces. Met het benaderen van een betrokkene of met het informeren over het plan hebt u nog geen acceptatie bewerkstelligd. Voor draagvlak is primair een reactie - interactie - noodzakelijk. Pas dan weet u of de andere partij het plan ook werkelijk draagt. (...) "**Draagvlak** is een subjectief concept. Als de ander het gevoel heeft, dat er serieus naar hem of haar is geluisterd, is dat vaak een betere basis voor acceptatie dan wanneer iemand het idee heeft tegen dovemansoren te praten. Als u zorgvuldig heeft gevraagd naar iemands visie en u kent de belangen en behoeften werkelijk, dan wordt het ook gemakkelijker om daar op punten van af te wijken. Voorbeeld hiervan is de wijkagent; hoewel de wijkagent soms impopulaire maatregelen moet nemen, worden deze geaccepteerd, omdat de wijkagent de taal en achtergronden van de betrokkenen goed kent."¹¹

Een verdere nuancering is hier op zijn plaats. Enerzijds gaat de strijd namelijk om doelen van de actoren in de planningarena's (meer natuur, bredere snelwegen, behoud van oude dingen). Anderzijds kan er strijd zijn over de in te zetten middelen. Ook hiervoor moeten partijen die deel uitmaken van de planningsarena's keuzes maken. Worden de doelen bereikt met subsidies, informatievoorziening, lobbyen, het creëren van draagvlak of door de introductie van nieuwe regels? Zelfs al zijn verschillende partijen het inhoudelijk met elkaar eens over de gestelde doelen, dan impliceert dat niet automatisch dat men het ook eens is over de in te zetten middelen. Doelen en middelen impliceren beiden het maken van politieke, normatieve keuzes en zijn niet vanzelfsprekend aan elkaar verbonden.¹²

"Voor de Regeling **draagvlak** natuur kunnen jaarlijks aanvragen voor subsidie worden ingediend. Het doel van de RDN is het realiseren van maatschappelijk **draagvlak** voor de natuur."¹³

2. Het creëren van draagvlak als democratische ambitie

Beleid kan op verschillende manieren geëvalueerd worden. Er kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de resultaten van het beleid en/of naar het proces waarbinnen het beleid tot stand is gekomen. De aanwezige steun voor bepaald beleid kan worden gezien als een belangrijk evaluatiecriterium.

"Maatschappelijk **draagvlak** neemt een belangrijke plaats in bij afwegingen en besluitvorming."¹⁴

¹¹

www.infomil.nl/asp/get.aspx?xdl=/views/infomil/xdl/page&ItmIdt=31003&SitIdt=111&VarIdt=46

¹² Ringeling, 2002

¹³

www.eelerwoude.nl/paginas/groenegolf_projecten.php?groenegolf_project_id=44&actie=details&soort=groenegolf_project

Als betrokken het beleid steunen en er positief over zijn, zal dit beleid eerder als succesvol geëvalueerd worden dan wanneer veel mensen er kritiek op hebben.

“Zo goed als een kabinet er verstandig aan doet het **draagvlak** in de volksvertegenwoordiging zorgvuldig te verkennen, zo zal dat ook binnen een zekere beschutting van de beleidsvoorbereiding in de samenleving moeten gebeuren. (...) Gezien de snelheid van de ontwikkelingen en de dynamiek in de samenleving, staat er veel op het spel. Uiteindelijk gaat het om het vertrouwen van de burger, om het vermogen **draagvlak** voor beleid te verwerven, om het respect voor het functioneren van onze democratische instituties.”¹⁵

Het hebben of verkrijgen van draagvlak kan aldus worden gebruikt als een manier om te verantwoorden dat het gevoerde beleid ‘goed’ is, omdat de betrokkenen dit beleid steunen. Dit is zeker het geval in een democratie als de onze. Daarin vertegenwoordigt de overheid immers idealiter de belangen en wensen van het volk.¹⁶ Willen overheden dat hun beleid democratisch gelegitimeerd is, dan is er, zo kan worden geredeneerd, draagvlak nodig onder de bevolking voor de doelen en middelen van het overheidsbeleid. Wanneer draagvlak voor bepaald beleid of bepaalde maatregelen ontbreekt, kan dit als knelpunt worden ervaren.

De organisaties die in Nederland formeel verantwoordelijk zijn voor ruimtelijke ordening, infrastructuur, cultuurhistorie, en het milieu- en natuurbeleid bestaan voor het overgrote deel uit overheden of door de overheid gefinancierde en/of gereguleerde organisaties. Direct of indirect dienen deze organisaties de belangen van ‘het volk’. Het hebben of verkrijgen van draagvlak voor hun beleid en acties is voor deze organisaties een manier om te laten zien dat zij op een democratische wijze handelen. Heeft men draagvlak dan kan worden verondersteld dat hun beleid en hun activiteiten breed worden gesteund en kan men legitimeren dat het van de overheid verkregen geld ‘rechtvaardig’ is besteed.

Kortom, het creëren van draagvlak is niet louter één van de strategische middelen die mensen kunnen inzetten in de strijd om de ruimte. Het kan ook worden gebruikt om doelen en middelen van het beleid (democratisch) te legitimeren.

14 Raad voor het Landelijk Gebied, 2001

15 www.minaz.nl/wallage/content/hoofdstuk5.htm

16 Engelen & Sie Dhian Ho, 2004

3 Vier vraagstukken

In het voorgaande hebben we twee doelen beschreven waarvoor het creëren van draagvlak kan worden geambieerd. We zullen deze doelen, in de vorm van een viertal vraagstukken, hieronder kritisch analyseren. De analyse vindt plaats vanuit een normatief standpunt: het democratisch ideaal dat de Nederlandse overheid formeel nastreeft. We starten de redenering vanuit het beeld over hoe een representatieve democratie in de Westerse maatschappij idealiter behoort te functioneren, namelijk dat overheid zoveel mogelijk de wensen van het volk behartigt. Opzettelijk gebruiken we de woorden 'ideaal' en 'idealiter', omdat in de praktijk het democratisch ideaal zelden of nooit bereikt wordt. Het volk bestaat immers uit verschillende individuen en groepen die de meest uiteenlopende wensen kunnen hebben betreffende hun leefomgeving. Een overheid kan nooit aan al deze wensen recht doen en moet, zoals gezegd, keuzes maken.

"Voor u hiervoor strategieën bedenkt, is het dan ook van belang om vast te stellen: bij wie is **draagvlak** wenselijk en bij wie is het noodzakelijk? Sommige mensen zouden graag geïnformeerd willen worden, maar voor het project kan het beter zijn hen er juist buiten te houden... Het is ook niet nodig, dat iedereen uw plan met applaus ontvangt. Maak hierin zonnig keuzes."¹⁷

Onlosmakelijk verbonden met het maken van keuzes is dat er aan sommige mensen en hun belangen recht wordt gedaan en aan anderen niet. Dat neemt niet weg dat we in een democratie als de onze altijd moeten blijven streven naar een ideaal daarvan en zaken die dat in de weg zitten moeten benoemen, problematiseren en zo mogelijk oplossen, hoe onbereikbaar het ideaal ook lijkt te zijn. Immers: "*Democracy is not something a society "gets"; democracy must be fought for each and every day in concrete instances, even long after democracy is first constituted in a society.*"¹⁸

17

www.infomil.nl/asp/get.aspx?xdl=/views/infomil/xdl/page&itmIdt=31003&sitIdt=111&varIdt=46
18 Flyvbjerg, 1998b

Vraagstuk 1: Aan welke belangen en belangengroepen committeert een overheid zich?

Sommige belangen die een overheid vertegenwoordigt, worden landsbelangen of collectieve belangen genoemd. Nederland beschermen tegen overstromingen is daarvan een voorbeeld, net als het behoud van natuur of cultuurhistorie. Archeologisch erfgoed, bijvoorbeeld, wordt in het verdrag van Malta voorgesteld als "een bron voor het collectieve geheugen dat moet worden behouden voor toekomstige generaties"¹⁹. Maar bestaan collectieve belangen wel?

Van sommige belangen zouden we kunnen zeggen dat de meerderheid van de Nederlandse bevolking er belang bij heeft, zoals het houden van droge voeten en de mogelijkheid te leven in een veilig en schoon land. De doelen van het overheidsbeleid gericht op deze belangen zullen de meeste mensen dan ook ondersteunen. Echter, de middelen om die doelen te bereiken staan meestal wel ter discussie. Zo zijn de meeste mensen waarschijnlijk voor vrede. De middelen om vrede te behouden zijn echter constant aan debat onderhevig. Hebben we daarvoor een sterk leger nodig of moet het leger 'leger', zoals de buttons van sommige pacifisten ons willen leren. Het zelfde geldt voor de wijze waarop we ons land tegen overstromingen moeten beschermen. Moeten we daarvoor de dijken verhogen of moeten we kiezen voor de aanleg van overloopgebieden, en zo ja, waar moeten deze dan komen te liggen?

Hoewel veel belangen als landsbelang of als collectiefbelang worden voorgesteld, zijn ze dat in werkelijkheid niet. Maar weinig doelen en middelen van beleid zullen door iedereen in de samenleving even belangrijk worden geacht. Wat bijvoorbeeld echte en waardevolle natuur is voor sommige groepen ecologen hoeft dat voor andere ecologen niet te zijn, laat staan dat de waarde daarvan ook gedeeld wordt door mensen zonder een ecologische achtergrond.²⁰ Veel belangen en doelen die een overheid nastreeft zijn daarom bijna altijd de doelen van bepaalde belangengroepen in onze samenleving, zoals ecologen, projectontwikkelaars of de bewoners van wijken, dorpen en steden. Het plakken van predicaat 'collectief' op bepaalde belangen laat zich dan ook in veel gevallen interpreteren als een vorm van retoriek. Het is een retorische vorm die sommige groepen in de sa-

¹⁹ Europese Unie, 1992

²⁰ Vgl. Aarts & Molder, 1998, Buijs & Filius, 1998, Jacobs, 2001

menleving gebruiken om de door hun na te streven doelen en de daarvoor beschikbare middelen te ontdoen van hun groepsgebondenheid en voor te stellen als collectieve belangen en soms zelf als universele waarden. Dit is op zich niet vreemd. Mensen die bepaalde waarden aanhangen zijn geneigd te geloven dat deze voor een ieder gelden of zouden moeten gelden.

Omdat er bijna geen collectieve belangen bestaan, is het grootste dilemma voor een overheid dan ook aan welk belang en aan welke belangengroepen zij zich committeert. Kiest ze ervoor om meer recht te doen aan de neolithische uitspoelingslagen van de archeologen die aan de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek zijn verbonden? Frustreert ze daarmee projectontwikkelaars bij de bouw van nieuwe woningen en kantoren? Kiest ze ervoor de door een klein groepje ecologen gewaardeerde bijzondere habitat van de Noorse Woelmuis te beschermen? Moeten daarvoor omwonenden de toegang tot een gebied worden ontzegd? Kiest zij ervoor veel aandacht en geld te schenken aan de ontwikkeling Randstad? Gaat daardoor minder geld naar de Friezen en Groningers?

De vraag: "Aan welke belangen en belangengroepen moet een overheid zich committeren?" is op deze plaats niet te beantwoorden. Dit is immers geen politiek pamflet, noch een beleidsnota. Wel kunnen we zeggen dat op het moment dat een overheid voor bepaalde doelen en middelen van beleid draagvlak wil creëren, zij zich dan ook bewust dient te zijn wiens intenties, doelen en belangen daarmee worden gediend en aan wie zij daarmee voorbij gaat...

Vraagstuk 2: Is het creëren van draagvlak wel een democratische ambitie?

Sommige belangen die een overheid vertegenwoordigt, worden gedeeld door een relatief kleine groep mensen. Hierbij kan worden gedacht aan de belangen van sommige aan de overheid verbonden ecologen of die van archeologen. Hun natuur of archeologische waarden worden hoofdzakelijk erkend door henzelf. Niet zelden wordt geconcludeerd dat het draagvlak onder de bevolking voor deze belangen en waarden beperkt is. Het ligt dan ook voor de hand om te opereren draagvlak te creëren, zowel uit strategische motieven als om het beleid democratisch te legitimeren.

De ambitie draagvlak te willen creëren voor de belangen en doelen van bepaalde groepen leidt tot het volgende dilemma: Is het vanuit democratisch opzicht legitiem dat een overheid recht doet aan

de belangen van daaraan verbonden relatief kleine belangengroepen? Is het legitiem om daarvoor draagvlak te creëren? De vraag zou wel eens kunnen worden gesteld: Waarom zou een overheid draagvlak creëren voor de wensen en belangen van een minderheid met het geld van de meerderheid om die meerderheid te laten overtuigen van de belangen van een minderheid?

"Het behoud van (...) cultuurhistorische waarden wordt van belang geacht voor de handhaving van de herkenbaarheid en de identiteit, de aantrekkelijkheid en de wetenschappelijke betekenis van het Nederlandse landschap. Wel ontbreekt het bij het grote publiek nog aan voldoende waardering voor en inzicht in het historische karakter van het landschap (...). Maar met enige educatieve inspanning, zo wordt hoopvol gedacht, zou het publiek gevoelig gemaakt kunnen worden voor landschapsbehoud."²¹

Voor sommige beleidsterreinen geldt dat de overheid van oudsher voornamelijk recht doet aan de belangen van daaraan verbonden groeperingen en voorbij gaat aan anderen. Zo domineren binnen een deel van het cultuurhistorisch beleidsveld, het archeologisch beleidsveld, de kennis en waarden van experts. De formele omgang met archeologie vindt plaats binnen een beleidsveld dat gekenmerkt wordt door een zekere mate van geslotenheid. Er wordt voorbij gegaan aan gewaardeerde cultuurhistories van mensen die daaraan formeel niet verbonden zijn.²² Waar dus aan de ene kant bij de overheid de intentie bestaat draagvlak te creëren voor het behoud en de ontwikkeling voor de waardevolle cultuurhistorie van de daaraan verbonden experts, wordt door diezelfde overheid soms niet of nauwelijks recht gedaan aan de waardevolle cultuurhistorie van mensen en organisaties. Laat de ambitie draagvlak te willen creëren onder burgers zich in sommige gevallen misschien interpreteren als paradoxaal en ondemocratisch?

Vraagstuk 3. Is er wel altijd draagvlak, als men veronderstelt dat het er is?

"Uit recent onderzoek naar de positie van natuur in de Nederlandse samenleving, blijkt een grote betrokkenheid bij de natuur. Natuur is voor veel mensen een belangrijke waarde, maar het begrip wordt zeer wisselend en veelal breed opgevat. Het principe van een actief natuurbeleid wordt daarom vrij algemeen geaccepteerd en noodzakelijk geacht."²³

21 Ribbens, 2002: 83

22 Duineveld, In voorbereiding

23 Raad voor het Landelijk Gebied, 2001

Vele studies zijn uitgevoerd om te onderzoeken of er draagvlak bestaat voor natuur. Het zal niemand verwonderen dat de uitkomst meestal luidt: er is draagvlak voor de natuur! Vind maar eens iemand die tegen de natuur is. Als het gaat om het draagvlak voor de realisatie van een specifiek natuurgebied dan zijn de vragen echter ingewikkelder: Wat voor natuur wil men? Op welke locaties? Tegen welke kosten? Hoe verhoudt dit zich tot andere activiteiten? Met welke instrumenten moet het natuurbeleid gerealiseerd worden? Hierover bestaan vele meningen. We kunnen dan ook constateren dat draagvlak voor 'natuur' niet impliceert dat er ook draagvlak bestaat voor het realiseren van een bepaald type natuur op een specifieke locatie, waar het een knelpunt vormt voor bestaande activiteiten en waarvan burgers de kosten te hoog vinden.

"Het vlees is soms zwak. Men hecht grote waarde aan natuur, maar ook aan andere, daarmee strijdige dingen. Die krijgen in de praktijk voorrang. Niet iedereen lijkt de consequenties van de zorg voor collectieve waarden te beseffen of te willen beseffen."²⁴

In de praktijk wordt de term draagvlak gebruikt om het overheidsbeleid te legitimeren. Diverse onderzoeksrapporten wijzen er bijvoorbeeld op dat er draagvlak is voor natuur en gebruiken dit soort uitspraken om het natuurbeleid te legitimeren. Aangezien, zoals gezegd, dit niet altijd impliceert dat ook in een concrete situatie draagvlak bestaat voor de doelen en middelen van het natuurbeleid, laat deze vorm van legitimatie zich interpreteren als een retorische truc die de werkelijke problemen, misverstanden, onenigheden of conflicten in een planningsarena kan verhullen. De vraag is of deze retorische truc wel bijdraagt aan de realisatie van het betreffende beleid.

Vraagstuk 4. Ontbreekt het wel aan draagvlak als men veronderstelt dat het eraan ontbreekt?

Als een ecooloog, bijvoorbeeld, eerst definieert wat waardevolle natuur is en dan onderzoekt of niet-ecologen dat ook als waardevolle natuur bestempelen, dan kan blijken dat veel mensen de waarde daarvan niet of nauwelijks inzien. De door academische scholing gevormde definities van wat waardevolle natuur is, worden niet automatisch gedeeld door andere groepen mensen in onze samenleving,

²⁴ Raad voor het Landelijk Gebied, 2001

zoals bijvoorbeeld agrariërs.²⁵ Als echter wordt onderzocht wat verschillende groepen mensen in de maatschappij onder waardevolle natuur verstaan en hoe ze daar mee omgaan, dan blijkt dat er heel veel draagvlak is voor de meest uiteenlopende soorten natuur.²⁶ Wat voor de ecooloog een productiebos is, is voor sommige recreanten natuur. Wat voor een ecooloog geeutrofiëerd grasland is, is volgens sommige agrariërs natuur. Met andere woorden: het beeld over de hoeveelheid draagvlak natuur verandert totaal wanneer natuur niet a priori door experts wordt vastgesteld maar wordt gedefinieerd als datgene wat verschillende groepen mensen als waardevolle natuur interpreteren.

"De bestaande beleidsdocumenten en decentralisatieovereenkomsten laten ruimte voor verschil in interpretatie, hetgeen aanleiding geeft tot doelstellingendiscussies, competitiestrijd en beleidsconcurrentie. Dit doet afbreuk aan de beeldvorming over de betekenis van het natuurbeleid en aan het **draagvlak** voor maatregelen en projecten."²⁷

Hetzelfde geldt voor cultuurhistorie. Hoewel de waardevol geachte archeologie van archeologen niet altijd door niet-experts wordt gewaardeerd, kan uit veel studies de conclusie worden getrokken dat sommige groepen mensen dusdanig zijn geïnteresseerd in de door hen gewaardeerde cultuurhistorie, natuur, etc. dat ze veel tijd, kapitaal en energie besteden om de door hun gewenste omgang daarmee te realiseren. Bunkers uit de koude oorlog, archeologie en delen van de Duin- en Bollenstreek²⁸; het zijn allemaal voorbeelden van cultuurhistories die hun behoud deels te danken hebben aan de inzet van mensen die formeel niet tot het cultuurhistorisch beleidsveld behoren.

Kortom, de conclusie dat het aan draagvlak ontbreekt voor sommige belangen, doelen en waarden wordt vaak getrokken nadat de aan de overheid verbonden belangengroepen eerst definiëren wat in hun ogen van waarde is en het nastreven en vervolgens wordt onderzocht of groepen burgers hier net zo over denken.²⁹ Ontbreekt het wel aan draagvlak als men veronderstelt dat het eraan ontbreekt? Niet per definitie dus.

25 Aarts, 1998

26 Vgl. Jacobs, 2004

27 Raad voor het Landelijk Gebied, 2001

28 Duineveld, 2004

29 Duineveld, 2006

4 Conclusies en implicaties: draagvlak als signaal

Het mag nu duidelijk zijn: het creëren van draagvlak is geen wondermiddel voor de problematiek van beleidsimplementatie, noch zal het problemen binnen de ruimtelijke ordening over tegenstrijdige belangen, claims op de ruimte en meningen oplossen... Dit is voor de meeste lezers waarschijnlijk geen nieuws maar hopelijk biedt dit boekje wel meer inzicht in het hoe en waarom daarvan.

Wij denken dat veel gehoorde ambitie "draagvlak creëren" soms louter een vorm van retoriek is, waarmee problemen worden verhuld die daadwerkelijk in planningsarena's spelen. Het kan er daarbij toe leiden dat bepaalde belangen of ideeën worden onderdrukt of gemarginaliseerd. Redenerend vanuit ons normatieve democratische ideaal kan dit worden geïnterpreteerd als een ongewenste situatie.

Wij pleiten ervoor om elk gebrek aan draagvlak voor de doelen en middelen van beleid te beschouwen als een signaal. Het is een signaal dat aangeeft dat mogelijk niet voldoende, of niet op de juiste manier rekening wordt gehouden met de veelvoud van belangen en ideeën in planningspraktijken. Het is een signaal dat aangeeft dat een gemaakte keuze misschien niet de meest gewenste keuze is. Zeker met het oog op de toenemende decentraliseringsprocessen van beleid en uitvoering, waarin meer aandacht is voor de inbreng van lokale partijen (een ambitie die heel duidelijk naar voren komt in de Nota Ruimte³⁰), is het belangrijk dat ruimte voor de inbreng daarvan ook daadwerkelijk aanwezig is.

Natuurlijk mogen overheden blijven streven naar draagvlak voor de doelen en middelen van hun beleid, maar wel in alle openheid en met het besef dat als het gewenste draagvlak niet aanwezig is, de mogelijkheid moet bestaan om de plannen te wijzigen. Met andere woorden: als blijkt dat er nauwelijks draagvlak is voor de doelen en middelen voor beleid dan zal men het draagvlak daarvoor misschien moeten verhogen door het beleid van de overheid beter te laten aansluiten op de wensen van uiteenlopende groepen burgers.

Het creëren van draagvlak kan worden ingezet als middel om het beleid democratisch te legitimeren en als een strategisch instrument.

³⁰ Ministerie van VROM, 2004

Het kan ten goede of ten kwade worden gebruikt. Het is aan overheden het misbruik van het begrip 'draagvlak' zoveel mogelijk te beperken. Een kritische houding ten opzichte van datgene wat onder de noemer "draagvlak creëren" gebeurt, is daarvoor een minimale vereiste. We hopen dat met dit boekje een eerste aanzet daartoe gegeven is.

5 Bibliografie

- Aarts, M.N.C., & Molder, H.F.M., te. (1998). *Over natuur gesproken: een discours-analytische studie van een debat*. Den Haag: Rathenau Instituut
- Aarts, N. (1998). *Een kwestie van natuur. Een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid*. Wageningen: Wageningen Universiteit
- Assche, K., van. (2004). *Signs in time. An interpretive account of urban planning and design, the people and their histories*. Wageningen: Wageningen University
- Buijs, A.E., & Filius, P. (1998). *Natuurbeelden in de praktijk: de invloed van natuurbeelden en natuurvisies op gedrag en mening over het beleid*. Wageningen: DLO-Staring Centrum
- Duineveld, M. (2004). Bedankt voor de bloemen. Over machtige burgers, bloemen en bakstenen. In H. Venhuizen (Ed.), *Geest en grond* (pp. XVI-XXVIII). Rotterdam: Bureau Venhuizen
- Duineveld, M. (2006). Strawberry fields forever. Over het creëren van draagvlak voor cultuurhistorie. *SNA-website*
- Duineveld, M. (In voorbereiding). *Van oude dingen en mensen die voorbij gaan. Over het betrekken van burgers bij vraagstukken rond het behoud en de ontwikkeling van cultuurhistorie*. Wageningen: Wageningen Universiteit
- Engelen, E.R., & Sie Dhian Ho, M. (Eds.). (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat. WRR Verkenningen 4*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Europese Unie. (1992). *Het verdrag van Malta. Europees Verdrag inzake de bescherming van het Archeologische Erfgoed*. Valletta: Europese Economische Gemeenschap
- Faubion, J.D. (1994). *Power. Essential works of Foucault 1954-1984. Volume 3*. New York: The New Press
- Fischer, F. (1990). *Technocracy and the politics of expertise*. Newbury Park: Sage Publications
- Flyvbjerg, B. (1998a). Habermas and Foucault: Thinkers for civil society. *British Journal of Sociology*, 49 (2), 210-233
- Flyvbjerg, B. (1998b). *Rationality and power: democracy in practice*. Chicago: University of Chicago Press
- Flyvbjerg, B. (2002). Bringing power to planning research. One researcher's praxis story. *Journal of Planning Education and Research*, 21, 353-366
- Foucault, M. (2001). *Discipline, toezicht en straf*. Groningen: Historische Uitgeverij
- Foucault, M. (2003). *"Society must be defended" Lectures at the Collège de France, 1975-76*: Picador USA
- Habiforum. (2000). *Nova Cura: over meervoudig ruimtegebruik*. Utrecht: Lemma

- Jacobs, M.H. (2001). *Meervoudige natuurwensen: evaluatie van het thema mensenwensen in Natuur Bos en Landschap voor de 21e eeuw en Operatie Boomhut*. Wageningen: Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte
- Jacobs, M.H. (2004). Grenzeloos gruttogenoegen. In G. Overbeek & S. Lijmbach (Eds.), *Medeverantwoordelijkheid voor natuur* (pp. 45-54). Wageningen: Wageningen Academic Publishers
- Machiavelli, N., Skinner, Q., & Price, R. (1988). *The prince*. Cambridge: Cambridge University Press
- Ministerie van VROM. (2004). *Nota ruimte: ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van VROM
- Raad voor het Landelijk Gebied. (2001). *De natuur van het draagvlak. Advies over versterking van de politiek-maatschappelijke basis voor natuurbeleid*. Amersfoort: Raad voor het Landelijk Gebied
- Ribbens, K. (2002). *Een eigentijds verleden: alledaagse historische cultuur in Nederland, 1945-2000*. Hilversum: Verloren
- Ringeling, A. (2002, September 26-27, 2002). *An instrument is not a tool*. Paper presented at the Paper presented at Conference on Policy Instruments, McGill School of Law, Montreal, Ontario

De reeks **Wageningen Studies in Ruimtelijke Planning, Analyse en Ontwerp** bevat publicaties van de leerstoelgroepen Landgebruiksplanning, Sociaal-ruimtelijke analyse en Landschapsarchitectuur van Wageningen Universiteit.

1. Beunen, R. en C.F. Jaarsma. 2004. Het recreatief gebruik van het Veluwetransferium in Nunspeet.
2. Regnerus, H.D. 2005. Gemotoriseerd recreatieverkeer in het Posbank-gebied: onderzoek naar kansrijke sturingsmaatregelen voor het gemotoriseerde recreatieverkeer in Nationaal Park Veluwezoom.
3. Beunen, R. en R.G.H. van Ark. 2005. Beheersplannen voor Natura-2000 gebieden. Advies over rol, inhoud en positionering van het instrument.
4. Stoep, van der H. en A. van den Brink. 2005. Ondernemend Altena: Kansen voor de grondgebonden landbouw.
5. Van Assche, K.A.M. en H. de Jong. Vluchtige dingen in beton. Over cultuurhistories en ruimtelijke ordening.
6. Stoep, van der H. en A. van den Brink. 2006. De ontmoeting: Masterplan Stolwijkersluis.
7. Beunen, R., Jaarsma, C.F. & Webster, M. 2006. Monitoringsonderzoek recreatie duingebied Meijendel – deel XVII, Gebruik en waardering in 2005
8. Duineveld, M & R. Beunen, 2006. Draagvlak 1.130.000 hits. Een kritische beschouwing van een populair begrip.

De reeks Wageningen Studies in planning, analyse en ontwerp is een
gezamenlijk initiatief van de leerstoelgroepen Landgebruiksplanning,
Sociaal Ruimtelijke Analyse en Landschapsarchitectuur van
Wageningen Universiteit