

De werking van draagvlak

Een nadere analyse van het Nederlandse draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking

INLEIDING

Het Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN) van de Radboud Universiteit Nijmegen voerde een verdiepende analyse uit op de resultaten van de Barometer Internationale Samenwerking 2008 (Kinsbergen & Schulpen 2009). Het veldwerk voor deze barometer is in 2007 verricht door Motivaction in opdracht van NCDO. De data zijn representatief voor de Nederlandse bevolking. In deze analyse gaan de onderzoekers op zoek naar de factoren die het gedrag van mensen ten opzichte van ontwikkelingssamenwerking bepalen. Hierin vinden zij indicaties dat er mogelijk sprake is van een 'crowding out effect' bij burgers. Volgens de 'crowding out' hypothese kan een verhoging van overheidsbestedingen de particuliere investeringen verdringen.

- Leeftijd, geslacht en opleiding van mensen hebben invloed op hun gedrag ten opzichte van ontwikkelingssamenwerking.
- Mensen die geloven dat ontwikkelingssamenwerking werkt, doneren minder geld of zijn in mindere mate zelf actief. Er lijkt sprake van een 'crowding out effect'.
- Om in de toekomst betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de totstandkoming van draagvlak, is de opname van identieke vragen in draagvlakstudies een voorwaarde.

Wat is draagvlak?

Onder de titel 'Investeren in mondiaal burgerschap' bracht het ministerie van Buitenlandse Zaken in mei 2009 haar 'draagvlaknotitie' uit. In deze beleidsbrief geeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking zijn visie op cruciale vragen rondom draagvlak. Wat is draagvlak, waarvoor is draagvlak belangrijk, waarom moeten we aan draagvlak werken en hoe gaan we dat doen? Een goede aanleiding om met name de vraag wat draagvlak is verder te analyseren. In navolging van Develtere (2003) definieert het ministerie draagvlak als 'de al dan niet door kennis gedragen houding en actie ten aanzien van de doelen van internationale samenwerking' (DGIS 2009: 4). De beleidsnotitie maakt daarbij duidelijk dat draagvlak een middel is in de strijd tegen armoede en ongelijkheid in de wereld. Activiteiten op het terrein van draagvlakversterking dienen dan ook 'direct of indirect te resulteren in een *gedragseffect bij mensen in Nederland*' (DGIS 2009: 4, *cursivering toegevoegd*).

Verscholen achter een dergelijke definitie ligt de discussie over de wijze waarop kennis, houding en gedrag elkaar beïnvloeden en of elk van deze dimensies (en dan zeker kennis) noodzakelijk is voor draagvlak. Hier past een waarschuwing: we kunnen niet te makkelijk uitgaan van een causaal en rechtlijnig verband tussen deze draagvlakdimensies. De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB 2009: 20) voegt daaraan toe dat 'de veronderstelling dat kennis, houding en gedrag met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking in elkaars verlengde liggen, de aantrekkingskracht bezit van de eenvoud', maar ook 'makkelijk aanleiding kan geven tot ongefundeerde conclusies'. Draagvlakonderzoeken nemen de causaliteit tussen de dimensies vaak impliciet als uitgangspunt en bevragen die niet of nauwelijks. Dat geldt ook voor specifieke uitgangspunten in de draagvlakdiscussie zoals het idee dat kennis een negatieve invloed kan hebben op houding en gedrag. Anders gezegd: hoe meer men te weten komt over het 'reilen en zeilen' van ontwikkelingssamenwerking, hoe negatiever de houding en hoe meer men zichzelf onttrekt aan deze sector (IOB 2009: 60). Hoewel breed gedragen, wordt deze stelling nergens aangetoond aan de hand van data-analyse.

Met deze nadere analyse wil CIDIN een gefundeerde bijdrage leveren aan het draagvlakdebat in Nederland. Uitgangspunt hierbij vormt de gedachte (zie DGIS 2009, AIV 2009 en IOB 2009) dat gedrag de ultieme uiting van draagvlak is en dat kennis en houding daarop van invloed zijn. Daaraan worden overigens ook nog individuele kenmerken van respondenten toegevoegd als mogelijke verklarende factor voor gedrag. Naast het belichten van de relatie tussen kennis, houding en gedrag stelt de analyse zich dus ook de vraag hoe socio-demografische kenmerken het gedrag ten aanzien van (de doelen van) ontwikkelingssamenwerking beïnvloeden.

Bevindingen

De helft van de Nederlandse bevolking doneert niet aan organisaties of acties voor ontwikkelingslanden. Een kleine 40% gaat wel over tot een donatie en 9% besluit niet alleen te doneren maar zich ook op een andere manier actief in te zetten op het gebied van

ontwikkelingssamenwerking. Mensen die zowel doneren als actief zijn, geven gemiddeld een hoger bedrag per jaar (€340,-) dan mensen die enkel doneren (€116,-).

Oudere mensen zijn eerder geneigd om geld te geven dan jongere mensen en zullen bovendien ook vaker, naast het geven van geld, op andere manieren actief zijn. Oudere hoogopgeleide vrouwen doneren van alle groepen het meeste geld. De analyse laat daarnaast duidelijk zien dat de hoogte van de gift niet wordt bepaald door het inkomen. Anders gezegd, rijke(re) mensen geven niet meer dan arme(re) mensen. Bovendien geldt ook dat mensen van allochtone afkomst niet meer of minder geven dan autochtonen. Mensen met meer algemene kennis over de millenniumdoelen zijn vaker geneigd om geld te geven, doneren meer geld én zullen zich ook eerder op andere manieren actief inzetten. Meer specifieke kennis over bijvoorbeeld het Nederlandse budget voor ontwikkelingsamenwerking of moedersterfte heeft geen (of zelfs een averechts) effect op het actief zijn van mensen.

Wellicht de meest interessante bevinding is dat mensen die geloven dat ontwikkelingsamenwerking werkt en mensen die van mening zijn dat het ministerie van Buitenlandse Zaken/DGIS haar geld effectief besteedt aan ontwikkelingsamenwerking, minder snel geld zullen doneren of zelf actief zullen worden. In beide gevallen geloven mensen dat wat er gebeurt, goed gebeurt en vinden daarom wellicht minder aanleiding om zelf iets te doen. Dit blijkt ook uit de vaststelling dat mensen die zelf actief zijn, vinden dat het ministerie haar geld minder adequaat besteedt. Deze mensen vinden ook eerder dat de Nederlandse ontwikkelingshulp verhoogd moet worden en zullen zelf ook hogere bedragen doneren. Men is dus van mening dat er meer moet gebeuren om de situatie in ontwikkelingslanden te verbeteren. Overigens, wanneer mensen met veel vertrouwen in de werking van ontwikkelingsamenwerking toch over gaan tot doneren, zullen ze wel eerder meer doneren dan mensen met weinig of geen vertrouwen. Tot slot: ook mensen die positief gestemd zijn over het toekomstige welvaartspeil van ontwikkelingslanden, zullen minder snel overgaan tot het doneren van geld.

Conclusies en aanbevelingen

Deze analyse laat zien dat een aantal achtergrondkenmerken van mensen zoals leeftijd, geslacht en opleiding van invloed zijn op hun gedrag op het gebied van ontwikkelingsamenwerking. Het geeft echter geen voeding aan de gedachte dat meer kennis altijd leidt tot een negatievere houding en/of een minder actief gedrag. Daarnaast is een sterk verband te zien tussen de houding en gedrag van mensen. Dat verband is niet louter 'positief'. Deze studie stelt dan ook voor het eerst vast dat wanneer mensen een positieve houding hebben ten aanzien van ontwikkelingsamenwerking en –actoren ze zelf minder actief zijn. Dit lijkt te wijzen op een zogenoemd 'crowding out effect' dat verwijst naar het fenomeen dat overheidsactiviteiten investeringen van tijd of geld door andere actoren, zoals burgers, verdringen. Meer onderzoek is echter nodig. Dat laatste geldt ook voor het verklaren van de causaliteit van de relaties tussen de verschillende draagvlakdimensies. Willen we in de toekomst uitspraken kunnen doen over de daadwerkelijke totstandkoming van 'OS-gedrag' dan is de opname van steeds terugkerende kennis-, houding- en gedragvragen in draagvlakstudies cruciaal. Alleen dan zal het mogelijk zijn om het gedrag van mensen, rekeninghoudend met hun achtergrondkenmerken, te verklaren op basis van veranderingen in hun kennis over, en houding ten aanzien van ontwikkelingsamenwerking.

Bronnen

- Kinsbergen, S., Schulpen, L., m.m.v. Caarls, K. (2009). *De werking van draagvlak. Een nadere analyse van het Nederlandse draagvlak voor ontwikkelingsamenwerking*. Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN), Radboud Universiteit Nijmegen.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2009). *Ontwikkelingsamenwerking: nut en noodzaak van draagvlak*. Den Haag, AIV.
- Develtere, P. (red.) (2003). *Het draagvlak voor duurzame ontwikkeling. Wat het is en zou kunnen zijn*. Antwerpen, De Boeck.
- DGIS (2009). *Kamerbrief modernisering draagvlak ontwikkelingsamenwerking*. Den Haag, DGIS.
- IOB (2009). *Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten*. Den Haag, IOB.

NCDO betreft mensen in Nederland bij internationale samenwerking en duurzame ontwikkeling en ondersteunt hen daarbij met informatie, subsidie en adviezen. NCDO laat regelmatig onderzoek uitvoeren naar de betrokkenheid binnen de Nederlandse samenleving bij Internationale Samenwerking. Dit is een samenvatting van één van deze onderzoeken. Het volledige onderzoeksrapport en een overzicht van de onderzoeken van NCDO kunt u vinden op www.ncdo.nl