

Geef mij de ruimte

Participatie bij een grootschalig landelijk project

Philip van Praag

Philip van Praag is universitair hoofddocent Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan de Amsterdam School of Communication Research. Hij doet onderzoek naar politieke partijen, bewegingen en verkiezings- en referendumcampagnes. Over de verkiezingen van 1998 publiceerde hij samen met Kees Brants het boek *Tussen beeld en Inhoud, Politiek en media in de verkiezingen van 1998*.

Adres: Universiteit van Amsterdam
Afdeling Politicologie
OudeZijds Achterburgwal 237
1012 DL Amsterdam
E-mail: vanpraag@pscw.uva.nl

Samenvatting

In de voorbereidingsfase van belangrijke beleidsprojecten trachten lokale nationale overheden burgers op nieuwe wijze te betrekken bij het beleid. In het landelijke project 'Geef mij de ruimte' gebeurde dat onder andere door mensen uit te nodigen een vragenlijst in een krant of op internet in te vullen. Afgemeten aan de respons van 17.000 kan deze nieuwe vorm van conventionele participatie geslaagd worden genoemd. Deelname van ouderen kwam voornamelijk tot stand via landelijke en regionale dagbladen. Jongeren onder de 30 jaar blijken vooral bereikt te worden via internet en de gratis ochtendkrant *Metro*. Net zoals bij vele andere vormen van participatie blijken laagopgeleide burgers echter nauwelijks deel te nemen aan deze nieuwe, laagdrempelige vorm van participatie.

1 Inleiding

De laatste vijf jaar proberen verschillende ministeries op onorthodoxe wijze de participatie van burgers bij de voorbereiding van overheidsprojecten te bevorderen en te vergroten. Zo gaf minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu in februari 2000 de aftrap voor het project 'Geef mij de ruimte', een breed opgezette poging burgers te laten meedenken en discussiëren over de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland. Het project werd op 17 juni van dat jaar afgerond met een landelijke discussiedag. De uitkomst van de discussie is door de minister meegenomen in de voorbereiding van de *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening*.

In deze bijdrage zal allereerst worden ingegaan op de achtergronden van deze aanpak. Vervolgens zal geanalyseerd worden welke groepen burgers gebruik hebben gemaakt van de geboden mogelijkheden. Het project 'Geef mij de ruimte' leent zich goed voor een analyse van deze nieuwe vorm van participatie, ondanks enkele beperkingen, omdat meer dan bij eerdere projecten gebruik is gemaakt van verschillende instrumenten om de burgers te betrekken bij de discussie. Het gaat hier overigens

om een analyse van het participatieonderdeel van het project en nadrukkelijk niet om een evaluatie van het gehele project. De inhoudelijke voorkeuren en keuzen van de respondenten en de mogelijke invloed op de nota zullen dan ook buiten beschouwing blijven.

2 Achtergrond nieuwe aanpak

Achterliggende ideeën

In september 1994 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een advies uit betreffende besluitvorming over grote projecten. De raad betoogde dat grote projecten onvoorspelbaar en onbeheersbaar zijn, dat in de besluitvorming principevragen en uitwerkingskwesaties door elkaar heen lopen en dat de overheid zich in het debat veelal bij voorbaat ingraaft. Eén van de belangrijkste conclusies van de WRR was, dat de overheid het draagvlak voor besluiten zou dienen te vergroten door grote projecten te starten met een zogenoemde 'nut en noodzaak'-discussie. In deze eerste fase zouden burgers, maatschappelijke organisaties, belangengroepen en ondernemingen gezamenlijk het maatschappelijke probleem dienen te definiëren en oplossingsrichtingen dienen aan te geven. Kennis die buiten ambtelijke en professionele kringen aanwezig is, zou in deze fase moeten worden aangeboord. De WRR was van mening dat het kabinet een wet 'grote projecten' diende te ontwerpen, waarin onder andere het voorbereidende aanvangsbesluit, het juridisch bindende beginselbesluit en het uitvoeringsbesluit dienden te worden geregeld (vgl. De Munck 1996).

In 1996 besloot het kabinet echter het voorstel van een speciale, nieuwe wet niet over te nemen. Gezien het feit dat kort daarvoor twee nieuwe wetten waren aangenomen, te weten de Tracé Wet en de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO), achtte men een nieuwe wet niet noodzakelijk. Wel constateerde het kabinet met de WRR dat de voorbereidingsfase van grote projecten zich te veel achter de schermen afspeelde. Een opener attitude werd gewenst geacht, al was het maar omdat een investering in communicatie en overleg in de voorfase veelal zal worden teruggewonnen in de latere fasen. Het kabinet nam in de praktijk aldus veel ideeën van de WRR over, in het bijzonder waar het de voorfase van de ontwikkeling van grote projecten betrof.

Een betere structurering van de voorbereidingsfase behelst dan onder andere:

- een expliciet door het kabinet aan de Tweede Kamer meegedeeld aanvangsbesluit;
- voorbereidend onderzoek in overleg met andere overheden, belangengroepen, deskundigen en burgers, uitmondend in een projectbesluit;
- in het beginselbesluit wordt nut en noodzaak van een project vastgesteld en worden de marges bepaald voor verdere besluitvorming;
- na het beginselbesluit zal in principe nog een aantal uitvoeringsbesluiten volgen.

Het gaat in deze bijdrage vooral om deze fase van het voorbereidend onderzoek en de daarmee gepaarde gaande activiteiten die tot het projectbesluit leiden. In deze fase worden burgers en maatschappelijke groepen nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken over de problematiek, de definitie van de problemen en de mogelijke oplossingsrichtingen. De doelstelling daarvan is om na te gaan welke ideeën er leven buiten de traditionele politiek-bestuurlijke kringen en welke steun en weerstand er bestaat ten aanzien van bepaalde oplossingen. In deze fase kunnen verschillende scenario's duidelijk worden, met de eventueel daarmee gepaard gaande meer of minder fundamentele meningsverschillen.

De uitgebreide voorbereidende fase dient ertoe bij te dragen dat 'de maatschappij' zich na verloop van tijd niet overvallen voelt door een in beslotenheid uitgewerkt voorstel ter oplossing van een probleem, dat velen misschien nog nooit onderkend hebben. Het beoogde draagvlak dient in de eerste plaats voort te vloeien uit de open procedure; het begrip 'open plan'-proces is een alternatieve benaming van deze werkwijze die populair is in beleidskringen. De beleidsfilosofie achter dit voorstel verschilt overigens niet fundamenteel van de vooral op lokaal niveau populaire interactieve beleidsvorming. Zo achten Edelenbos en Monnikhof kenmerkend voor interactieve beleidsontwikkeling, dat burgers en belangenorganisaties in een vroeg stadium bij de beleidsvorming worden betrokken en daarmee een grotere invloed zouden hebben dan bij de traditionele inspraak 'achteraf' (Edelenbos en Monnikhof 2001, 10).

Uitvoering nieuwe aanpak

De ministeries (en de provinciale en lokale overheden) voeren een dergelijke uitgebreide en open voorfase meestal niet zelf uit. Verschillende bureaus en instituties hebben zich toegelegd op het organiseren van dit soort projecten voor de lokale, provinciale en nationale overheid. Twee van deze bureaus, het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) en de Stichting Agora Europa, hebben gezamenlijk een model ontworpen om zoveel mogelijk betrokkenen en belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken bij de discussie. De in dit verband centrale 'nut en noodzaak'-discussie bestaat daarbij uit de volgende kernelementen of stappen:

- 1 Een eerste ronde van oriënterende gesprekken met bestuurders, deskundigen en belanghebbenden.
- 2 Publieksenquêtes waarbij mensen ook kunnen aangeven of ze willen deelnemen aan vervolgbijeenkomsten. De publieksenquête bestaat daarbij veelal uit twee onderdelen: een telefonische enquête, afgenomen door de beleidsmakers onder een representatieve steekproef van de bevolking en een in kranten en/of huis-aan-huisbladen gepubliceerde paginagrote enquête die iedereen kan invullen en opsturen.
- 3 Eén of meer discussiebijeenkomsten met belangstellenden om de problematiek verder door te spreken en mensen te werven die willen meewerken aan het invullen van de oplossingsrichtingen.
- 4 Werkateliers en werkgroepen ter verdere verdieping van de discussie en uitwerking van ideeën.
- 5 Soms een afsluitend representatief (landelijk) publieksonderzoek.
- 6 Een afsluitende (landelijke) discussiedag waarin de resultaten worden gepresenteerd.

Het IPP is een bekende maar niet de enige instelling die in opdracht van de overheid het debat met de samenleving organiseert. De aanpak van het IPP wijkt trouwens enigszins af van de benadering van andere bureaus en instellingen, met name door de grote inbreng van het publiek. Burgers krijgen verschillende participatiemogelijkheden aangeboden, onder andere door het gebruik van publieksenquêtes in verschillende media. Doelstelling van deze publieksenquêtes is niet zozeer een representatief onderzoek te doen onder de bevolking, maar om

een zo breed mogelijke groep burgers te bereiken en in staat te stellen op enigerlei wijze een bijdrage te leveren aan het debat. Daartoe bevatten de enquêtes veelal ook enige achtergrondinformatie over de aan de orde zijnde problematiek en probeert men het publiek bewust te maken van dilemma's en fundamentele keuzen.¹

Het verkrijgen van een beeld van de onder de bevolking levende opvattingen is echter slechts één van de doelstellingen in de eerste fase van een 'open plan'-proces. Indien wenselijk wordt na een aantal discussierondes in werkgroepen alsnog een representatief onderzoek gehouden onder de bevolking. Met de publieksenquêtes wordt feitelijk een aantal doelstellingen nagestreefd:

- beleidsmakers in contact brengen met de opvattingen van het publiek;
- belangstellende burgers in staat stellen hun mening te geven over de aan de orde zijnde problematiek;
- werven van potentiële deelnemers voor werkgroepen en ateliers;
- aandacht van de media voor de problematiek verwerven;
- ideeën aanleveren voor verdere discussierondes;
- een eerste inzicht verkrijgen in de opvattingen van de burgers over de dilemma's en keuzen rond een bepaalde problematiek.

Bij de telefonische enquêtes wordt een aselechte steekproef van burgers benaderd. De respons op de schriftelijke enquêtes berust op zelfselectie door de respondenten. Dit laatste tast de representativiteit van deze enquêtes weliswaar aan, maar geeft anderzijds een goed inzicht in de vraag welke burgers bereid zijn deel te nemen aan deze vorm van participatie. Juist vanwege dit laatste kenmerk kunnen deze data bijzonder geschikt zijn voor een onderzoek naar nieuwe vormen van participatie, zoals dat in het navolgende zal worden gepresenteerd.

3 Eerdere projecten

Gesprek met de Stad

De Stichting Agora Europa heeft de eerste ervaring met de in het voorgaande geschetste aanpak opgedaan in Amsterdam en enkele andere plaatsen. In Amsterdam werd na de kater van het verloren referendum over de stadsprovincie (mei 1995) door het

stadsbestuur besloten de bevolking in het vervolg eerder en anders bij dergelijke projecten te betrekken. Vrij snel na het referendum besloot het college van B&W dat de gebleken betrokkenheid van de Amsterdammers bij de stad mogelijkheden bood voor een dialoog van de lokale politiek met de bevolking. Eind augustus startte het door de Stichting Agora Europa opgezette experimentele project 'Gesprek met de Stad'. Raadsleden enquêteerden telefonisch op basis van een aselechte steekproef in totaal 1.200 Amsterdammers over vier thema's (Verkeer en Vervoer, Veiligheid op straat, Economie en Werkgelegenheid, en Wonen en Samenleven). Half september werd vervolgens een paginagrote enquête over deze vier thema's afgedrukt in het huis-aan-huisblad *Echo*; de respons was met 9.065 ingevulde enquêtes aanzienlijk hoger dan verwacht. Tevens heeft het Amsterdamse Onderzoeksbureau voor Onderzoek en Statistiek (o+s) ter controle telefonisch een aantal van deze vragen gesteld in samenhang met een vijftal vragen over de tevredenheid van de Amsterdammers met het bestuur en met het functioneren van de ambtenaren (*Gesprek met de Stad* 1995a; 1995b).

Na deze inventariserende ronde werden de deelnemers in de gelegenheid gesteld om samen met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en onder leiding van een politicus in discussie te gaan over de gebleken knelpunten. Per avond gingen aan 15 tafels steeds ongeveer 12 bewoners met elkaar in discussie. Aan de zes stadsgesprekken hebben in totaal ruim duizend bewoners deelgenomen.

In de derde, zeer intensieve ronde gingen bewoners in vier werkgroepen met een politicus uit de centrale stad en een politicus uit een deelraad, ondersteund door een of twee ambtenaren, aan de slag om aanbevelingen aan het college van B&W op te stellen. Ongeveer tachtig bewoners hebben aan deze werkgroepen deelgenomen.

De tweede Maasvlakte

In april 1996 besloot het kabinet dat de besluitvorming over de eventueel aan te leggen tweede Maasvlakte het eerste grote landelijke project zou zijn dat conform de nieuwe visie op grote projecten zou worden opgezet. In een verkenningsfase van een jaar zou met belangstellende bewoners, lokale en regionale overheden, maatschappelijke organisa-

ties en deskundigen over nut en noodzaak van deze havenuitbreiding worden gediscussieerd. Omdat spreiding van havenactiviteiten een alternatief was, werden de IJmond, Vlissingen/Terneuzen, Eemshaven/Delfzijl en een plaats als Venlo, in het achterland van Rotterdam, bewust bij het debat betrokken. De projectgroep Verkenningsfase Ruimteprobleem Mainport Rotterdam (VERM) diende na een jaar advies uit te brengen aan het kabinet.

Het publieksonderzoek bestond uit verschillende onderdelen. In de eerste plaats waren er telefonische interviews met 1.077 bewoners uit het Rijnmondgebied, uitgevoerd door lokale en provinciale politici en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Het tweede onderdeel betrof het publiceren van een vragenlijst over de mainport Rotterdam in kranten uit het Rijnmondgebied en uit zes andere betrokken regio's. De schriftelijke vragenlijst werd door 4.044 inwoners ingevuld en opgestuurd. In sommige regio's was de respons echter zeer laag: zo kwamen er uit de regio Arnhem/Nijmegen slechts 105 vragenlijsten binnen. Uit de regio Rijnmond kwamen daarentegen 1.520 enquêtes terug (Stichting Agora Europa 1996). In de volgende fase werd door enkele honderden burgers, die zich daar via de enquête voor hadden opgegeven, en door vertegenwoordigers van verschillende belangengroepen deelgenomen aan zogeheten werkateliers. Het derde onderdeel van het publieksonderzoek betrof het voorleggen van de drie in de werkateliers ontwikkelde scenario's aan het landelijke, representatieve NIPO-Telepanel om een zo betrouwbaar mogelijk beeld te krijgen van de steun voor de verschillende alternatieven.

4 Geef mij de ruimte

Opzet en respons

Het project ter voorbereiding van de *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* werd officieel geopend op maandag 21 februari 2000. Op die avond startte minister Pronk onder belangstelling van landelijke en regionale media vanuit het Provinciehuis van Noord-Holland de telefonische enquête onder burgers van de drie westelijke provincies. In de weken daarna konden burgers op verschillende wijzen deelnemen aan het project. De bij dit alles gehanteerde vragenlijst of opiniewijzer was totstandgekomen op basis van intensief overleg tussen het IPP

Tabel 1: Respons per krant

	teruggestuurd	%	ingevoerd	%
Metro	843	7	559	12
Trouw	1476	12	1006	21
Noordhollands Dagblad	1202	10	212	4
Rotterdams Dagblad	553	8	434	9
Brabants Dagblad	915	8	369	8
Utrechts Nieuwsblad	909	6	456	10
De Limburger	786	6	366	8
Dagblad Flevoland	48	5	48	1
Provinciale Zeeuwse Courant	531	4	274	6
Twentsche Courant Tubantia	1040	9	299	6
De Gelderlander	1367	11	120	3
Leeuwarder Courant	775	6	236	5
Drentse Courant/Groninger Dagblad	1780	15	374	7
Onbepaald			34	1
Totaal	12.225		4789	

Tabel 2: Respons Internet en kranten in de vier regio's (in procent)

	Noord	Oost	Zuid	West	N
Bevolking (1/1/99)	10.5	18.9	24.4	46.2	
Internet	10	21	19	50	4638
Kranten totaal	24	23	22	32	12225
Kranten ingevoerd	17	19	25	38	4789

en ambtenaren van de Rijks Planologische Dienst en het ministerie van vrom.

De telefonische enquête was slechts een klein onderdeel van de publieksbenadering. In de weken na 21 februari verscheen in eerste instantie in enkele landelijke en later in veel regionale kranten de paginagrote opiniewijzer van 'Geef mij de ruimte'. De landelijke kranten die bereid waren mee te werken waren *Trouw* en *Metro*; de regionale dagbladen waren de *Leeuwarder Courant*, *Drentse Courant/Groninger Dagblad*, *Twentsche Courant Tubantia*, *De Gelderlander*, *Utrechts Nieuwsblad*, *Dagblad Flevoland*, *Noordhollands dagblad*, *Rotterdams Dagblad*, *Provinciale Zeeuwse Courant*, *Brabants Dagblad* en *De Limburger*. De groep van meewerkende dagbladen was aldus weliswaar redelijk goed gespreid over alle provincies, maar garandeerde niet dat elke krantenlezende Nederlander een gelijke of zelfs maar vergelijkbare mogelijkheid had een enquête in te vullen. Zo was de kans dat een inwoner van Amsterdam of

Den Haag een enquête onder ogen kreeg, aanzienlijk kleiner dan de kans voor een inwoner van Utrecht, Rotterdam of Leeuwarden. De schriftelijke enquête werd in totaal door 12.225 mensen teruggestuurd.

Daarnaast was het (voor het eerst) mogelijk de vragenlijst in te vullen op de website van het project: www.geefmijderuimte.nl. Van deze mogelijkheid werd tot begin mei 2000 door 4.638 mensen gebruikgemaakt. Inclusief de 822 mensen die telefonisch geënquêteerd zijn, ging het in totaal dus om ruim 17.500 deelnemers. Van deze groep hebben ongeveer 500 mensen zich aangemeld voor een regionale discussiebijeenkomst in april en hebben iets minder dan 200 mensen zich in burgeradviesgroepen gebogen over de verdere invulling van de verschillende oplossingsrichtingen. Op 17 juni 2000 werden in een afsluitende bijeenkomst de aanbevelingen van de burgeradviesgroepen aan minister Pronk en leden van de Tweede Kamer aange-

Tabel 3: Deelname naar leeftijd (rijpercentages)

	<15	15-30	31-45	46-60	60+
Internet	2	33	35	24	5
Kranten totaal	0	13	28	33	25
o.a.					
– Metro	1	45	28	19	7
– Trouw	0	8	25	34	32
– Rotterdams Dagblad	0	8	22	33	37
– Noordhollands Dagblad	1	8	23	38	31
– Groninger Courant	1	14	35	38	11
– Utrechts Nieuwsblad	0	8	32	38	22
– Drentse Courant	1	12	29	36	22

boden (zie voor een inhoudelijk overzicht van het project Stichting Agora Europa & Instituut voor Publiek en Politiek 2000).

Het project kan enige publieke weerklank bepaald niet ontzegd worden. De telefonische enquête zorgde voor veel publiciteit in de media, vooral door deelname van Pronk en andere politici, maar was verder echter weinig succesvol. In het algemeen was het enthousiasme aan de kant van de provinciale besturen om eraan mee te werken – en te betalen – gering. In landsdeel West (de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht) werden 403 burgers geïnterviewd, in Oost (Overijssel en Gelderland) slechts 152 en in landsdeel Zuid (Zeeland, Noord-Brabant en Limburg) ging het om 267 burgers. In Noord (Groningen, Friesland en Drenthe) heeft geen telefonische enquête plaatsgevonden.

Uit de vrijwillige respons blijkt dat oude media ruim tweeënhalf keer zoveel burgers hebben weten aan te zetten tot deelname aan het project dan het nieuwe medium (de website). De samenstelling van de schriftelijke reagerende groep verschilt sterk van de digitale groep.

Voor de verdere analyse zijn (vanwege praktische problemen) niet alle ingevulde vragenlijsten gebruikt. Eind maart 2000 waren er 4.468 vragenlijsten op de website ingevuld. Deze zijn gebruikt voor de analyse, de daarna binnengekomen vragenlijsten niet meer. Bijna 40% van de schriftelijke vragenlijsten is ingevoerd als basis voor verdere analyse. Doordat de vragenlijsten over een periode

van vier weken in de verschillende kranten zijn gepubliceerd, zijn onder tijdsdruk relatief veel vragenlijsten ingevoerd van de kranten die de enquête vroeg plaatsten (zie tabel 1). Bij de invoering van de ingevulde vragenlijsten is vooral gelet op een redelijke representatie van de provincies. De sterke ondervertegenwoordiging van de westelijke provincies en de sterke oververtegenwoordiging van de noordelijke provincies, in belangrijke mate het gevolg van de samenstelling van de groep meewerkende kranten, is daarmee althans enigszins gecorrigeerd. De internetrespons laat daarentegen een lichte oververtegenwoordiging zien van het Westen en een ondervertegenwoordiging van het Zuiden (zie tabel 2).

Deelname naar leeftijd en geslacht

Mannelijke respondenten waren zowel onder de krantenlezers als onder de internetrespondenten sterk oververtegenwoordigd. Bij de kranten ging het om 60% van de respondenten; relatief veel vrouwen reageerden via *Metro* (45%), het *Brabants Dagblad* en *De Gelderlander*. Bij de digitale deelnemers bedroeg het aantal mannen zelfs 73%. Opvallend is dat 5% van de digitale deelnemers haar/zijn geslacht niet heeft opgegeven.

De geringe deelname van vrouwen zou te maken kunnen hebben met het onderwerp. Bij het project over de Maasvlakte was de schriftelijke deelname van vrouwen met 13% nog aanzienlijk lager. Bij het Amsterdamse project 'Gesprek met de Stad', over verscheidene onderwerpen, lag de deel-

Tabel 4: Deelname naar opleiding (rijpercentages)

	lager onderwijs	mbo	middelbaar onderwijs	hbo/universiteit	N
Bevolking (15-64 jaar)	13.4	47.5	17.1	21.5	
Internet	0.8	12.3	11.4	75.5	4344
Kranten totaal	2.3	22.3	17.0	57.9	4771

Noot

Cijfers zijn niet volledig vergelijkbaar met landelijke cijfers doordat niet gevraagd is naar 'voltooid opleiding' en doordat het aan de respondenten werd overgelaten of men met vbo behoorde tot de categorie 'lager onderwijs'.

De landelijke cijfers met betrekking tot de leeftijd van de Nederlandse bevolking zijn ontleend aan het Statistisch Jaarboek 2000 (p.116) en betreffen het jaar 1998. Cijfers zijn slechts gedeeltelijk vergelijkbaar met enquêt cijfers (zie vorige punt). Tot het middelbaar onderwijs zijn in dit geval mavo en havo/vwo gerekend, tot het mbo is ook het vbo gerekend.

name van vrouwen daarentegen met 46% redelijk hoog. Het gebruik van een huis-aan-huisblad zou een andere factor kunnen zijn ter verklaring van de hogere deelname van vrouwen in Amsterdam.

Het zal wellicht geen verbazing wekken dat de leeftijdsopbouw van de digitale deelnemers anders is dan die van de schriftelijke deelnemers: digitale deelnemers zijn gemiddeld veel jonger. Het verschil is echter toch wel frappant: 58% van de schriftelijke respondenten is ouder dan 45 jaar, tegenover 29% van de digitale deelnemers. Vooral de leeftijdsgroep 15-30 jaar is in absolute en relatieve zin sterk aanwezig onder de internetgebruikers (zie tabel 3). De groep van zestig jaar en ouder participeert nauwelijks via het internet.

Onder de krantenlezers wijken de deelnemers van één krant heel sterk af van het totaalbeeld. Bijna de helft (45%) van de lezers van *Metro* is namelijk tussen de 15 en 30 jaar. Dat betekent dat van de deelnemende krantenlezers uit deze leeftijdsgroep 41% (251 van de 616 respondenten) via de gratis *Metro* deelneemt. De deelnemers van een aantal andere kranten zijn daarentegen gemiddeld aan de oude kant. Zo is 66% van de deelnemende *Trouw*-lezers ouder dan 45 jaar en zelfs 70% van de lezers van het *Rotterdams Dagblad*.

Deelname naar opleiding en inkomen

De samenstelling van de groep deelnemers aan 'Geef mij de ruimte' wijkt vooral sterk af van de landelijke bevolking als gekeken wordt naar het opleidingsniveau. Burgers met een hbo- of academische

opleiding, al dan niet voltooid, domineren sterk onder de deelnemers. Deelnemers met uitsluitend lager onderwijs ontbreken nagenoeg (zie tabel 4). Bij slechts een enkele krant (bijvoorbeeld *Rotterdams Dagblad* en *Noordhollands Dagblad*), gedeeltelijk kranten met een vergrijsd lezersbestand, komt het aantal deelnemers met slechts lager onderwijs op ongeveer 5%. Het zijn ook deze kranten die veel deelnemers leveren met middelbaar onderwijs en mbo en relatief weinig hoogopgeleiden. De digitale deelnemers zijn in het algemeen nog aanzienlijk hoger opgeleid dan de schriftelijke deelnemers. De inschakeling van huis-aan-huisbladen in het Amsterdamse project 'Gesprek met de Stad' leverde een hoger percentage laagopgeleiden op, maar er was ook in dat geval nog altijd sprake van een ondervertegenwoordiging van de groep laagopgeleiden. Kennelijk slaagt ook deze nieuwe vorm van participatie er niet in deze groep burgers bij de besluitvorming te betrekken.

Het inkomen van de deelnemers biedt een iets ander beeld dan dat met betrekking tot opleiding. De twee laagste inkomensgroepen, met minder dan 3.500 (gulden) netto per maand, zijn vooral onder de digitale deelnemers en *Metro*-lezers goed vertegenwoordigd (zie tabel 5). Achter de globale cijfers gaan echter heel andere sociale groepen schuil. Bij de digitale deelnemers, en dan vooral bij de lezers van *Metro*, gaat het in belangrijke mate om studenten en scholieren met een relatief laag inkomen maar met een perspectief op een stijgend inkomen. Bij de schriftelijke deelnemers gaat het

Tabel 5: Deelname naar netto inkomen (rijpercentages)

	< 2500	2500-3500	3500-4500	> 4500	N
Internet	19.5	24.9	23.3	32.1	4018
Kranten totaal	12.4	21.3	27.1	39.2	4654
o.a.					
– Metro	28.9	21.7	21.1	28.3	544
– Trouw	10.3	16.5	25.4	47.8	991
– Rotterdams Dagblad	13.0	25.5	28.4	33.1	423
– Noordhollands Dagblad	12.7	22.0	29.3	36.1	205
– Groninger Courant	15.8	20.9	27.2	36.1	158
– Utrechts Nieuwsblad	7.5	21.3	26.5	44.8	442
– Drentse Courant	11.9	26.7	29.2	32.2	202

Noot

De vraag naar het inkomen van de respondenten is helaas minder gelukkig geformuleerd. Er zijn weinig vergelijkbare cijfers over netto inkomens te vinden; bovendien is het aan de respondenten overgelaten of men wel of niet een gezinsinkomen opgeeft.

veelal om een groep mensen die structureel tot de laagste inkomensgroepen behoort.

5 Een nieuwe vorm van participatie?

Het is moeilijk om aan te geven of men de deelname aan deze nieuwe vorm van participatie bij de ontwikkeling van grote projecten als hoog of laag dient te interpreteren. 17.000 mensen die tijd (15 tot 30 minuten) vrijmaken om een vragenlijst over een politiek vraagstuk in te vullen lijkt vrij veel, maar het gaat om slechts ongeveer 0.14% van het totaal aantal kiesgerechtigden. Hoeveel mensen de laatste vijf jaar weleens (of ooit) aan een dergelijke activiteit hebben deelgenomen, is nooit onderzocht. Wel zijn er de eerdergenoemde projecten, waarbij de deelname eveneens massaal was. Aan het project over de Maasvlakte deden 4000 burgers mee, bij het project 'Gesprek met de Stad' stuurden een kleine 10.000 Amsterdammers hun vragenlijst op. In een aantal andere plaatsen (De Bilt, Enschede) zijn vergelijkbare projecten georganiseerd (Edelenbos en Monnikhof 2001).

Voor een interpretatie van de deelname aan dergelijke publieke debatten is het, als we het puur kwantitatieve criterium even laten voor wat het is, noodzakelijk eerst nader in te gaan op de vraag om welke type participatie het gaat en of deze vorm van participatie enigszins te vergelijken is met typen participatie waar al langer gegevens over wor-

den verzameld. In de participatieliteratuur wordt in dit verband vaak een onderscheid gemaakt tussen conventionele participatie en niet-conventionele participatie of protestparticipatie (vgl. Milbrath en Goel 1965/1977; Elsinga 1985; Castenmiller 1988; Andeweg 1993). Soms wordt ook gesproken over institutionele en niet-institutionele participatie (Topf 1995).

Bij niet-conventionele of protestparticipatie gaat het om het beïnvloeden van het beleid van een lokale, regionale of centrale overheid, waarbij niet voor de gangbare politieke kanalen (bijvoorbeeld de stembus of de politieke partijen) wordt gekozen. Tot protestparticipatie worden zaken gerekend als het steunen van een handtekeningenactie, het meedoen aan een protestactie of een demonstratie, maar ook verschillende vormen van gewelddadige actie. Het gekozen middel is daarbij meer kenmerkend dan het protestkarakter. De tweedeling in conventionele en niet-conventionele of protestparticipatie is overigens enigszins omstreden. Met name wordt het vaak als verwarrend ervaren om het steunen van een handtekeningenactie – na het deelnemen aan verkiezingen een van de meest populaire participatievormen, met reeds een heel lange geschiedenis – als niet-conventionele of protestparticipatie aan te duiden.

De indeling in verschillende typen van conventionele participatie varieert enigszins van auteur tot

auteur. Hier zal de indeling van Verba, Nie en Kim (1978) worden gevolgd, die ook in het werk van Dalton (1988/1996) en Parry en de zijnen (1992) wordt gebruikt. De eerste vorm van conventionele participatie is de deelname aan verkiezingen. Tot de tweede vorm worden allerlei vormen van campagneactiviteiten gerekend, variërend van het bezoeken van campagnebijeenkomsten of een actieve bijdrage leveren aan campagneactiviteiten tot het financieel steunen van een campagne of een politieke partij. Tot de derde vorm worden 'communal activities' gerekend zoals het individueel of in groepsverband benaderen van politici of ambtenaren met het doel een maatschappelijk probleem op te lossen. De visie van de betrokkenen op het belang van de gemeenschap staat daarbij centraal. Het gaat bij deze activiteit vaak om het op niet-conflictueuze wijze informeren van de politieke elite (Verba, Nie en Kim 1978, 54). Zeker in Amerika gaat het daarbij veelal om activiteiten in groepsverband (Dalton 1996, 51-53), maar Parry c.s. rekenen ook het contacteren van politici of ambtenaren hieronder. Bij de vierde activiteit gaat het om het behartigen van het eigen specifieke belang via contacten met politici en ambtenaren.

De deelname aan het project 'Geef mij de ruimte' past niet naadloos in de bestaande, meest gangbare indelingen van politieke participatie. Duidelijk is dat het deelnemen aan een publiek debat via het invullen van een vragenlijst, nog voordat het beleid is vastgesteld, niet kan worden aangeduid als een niet-conventionele vorm van participatie, alhoewel er ongetwijfeld deelnemende burgers zullen zijn die op voorhand geen vertrouwen hebben in het beleid. Het is een vorm van participatie die meer verwant is met vormen van conventionele participatie. Dat blijkt ook uit het feit dat er sprake is van deelname aan door of namens de overheid georganiseerde activiteiten. Verder zijn de mogelijkheden om via de deelname aan een publieke discussie de eigen belangen te behartigen beperkt; het gaat om de visie van de individuele burger op het algemeen belang van de gemeenschap. Deze vorm van participatie is dan ook waarschijnlijk het meest verwant aan 'communal activities', waarbij het initiatief dan wel in eerste instantie bij de overheid ligt en niet bij de individuele burger(s). Bovendien betreft het een vluchtige activiteit die zich onttrekt aan enige vorm van organisatorische inbedding. Slechts een zeer

klein deel van de respondenten neemt immers in een volgende fase deel aan de groepsdiscussies in de werkateliers.

In Nederland, maar ook in veel andere landen, is het contact leggen met burgemeester, wethouder of gemeenteraadslid tot in de jaren tachtig één van de populairdere vormen van participatie (zie ook de bijdrage van Dekker aan dit nummer). Ongeveer 14% van de Nederlandse bevolking gaf in 1986 aan deze activiteit weleens ondernomen te hebben. Het contacteren van ministers en Kamerleden lag op een lager niveau, 6% tot 8% (Castenmiller 1988, 43; Andeweg 1993, 292). Ruim tien jaar later is daar weinig verandering in opgetreden: 4% van de respondenten van het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) zegt weleens contact te hebben gezocht met een minister, 5,6% met een Kamerlid, en 14% met een burgemeester, wethouder of raadslid.² Het ondersteunen van een handtekeningenactie is, na deelname aan verkiezingen, sinds jaren de populairste vorm van participatie. In 1998 gaf 66% van de respondenten van het NKO aan weleens middels het zetten van een handtekening een petitie te hebben gesteund.

Vaak wordt bij participatie gekeken naar de drempel die burgers moeten nemen om de activiteit te ondernemen. De drempel bestaat dan uit de mate waarin een activiteit in de visie van de betrokkenen tijd, energie, kennis en inzicht vereist. Er is vanuit deze visie sprake van een participatiepiramide met aan de basis laagdrempelige activiteiten als het deelnemen aan verkiezingen en het tekenen van een petitie. De hier relevante vraag is dan hoe hoog de drempel voor het invullen van een enquête is in de perceptie van de burgers. Qua vereiste tijd en energie behoort het tot de relatief laagdrempelige participatievormen. De burger hoeft er bijvoorbeeld zijn huis niet voor uit. Toch is het anderzijds qua vereiste kennis en inzicht zeker geen laagdrempelige activiteit. Het vereist immers zekere cognitieve vaardigheden die in de praktijk sterk samenhangen met het niveau van het door de deelnemers genoten onderwijs.

Op basis van deze redenering kan verwacht worden dat, indien met deze projecten wordt doorgegaan, op termijn 10% tot 15% van de bevolking wel eens zal deelnemen aan een dergelijke vorm van publieke discussie. Gezien het stijgende opleidingsniveau van de bevolking, en mede afhankelijk

van het onderwerp en de ingeschakelde media, zou het op langere termijn ook om een grotere groep kunnen gaan.

6 Conclusie

In 1994 concludeerde Wille in haar proefschrift dat burgers vooral actief worden als ze daartoe worden uitgenodigd; politieke participatie is in hoge mate gemobiliseerd of 'uitgelokt' gedrag. Dit is in feite ook het uitgangspunt van verschillende vormen van interactieve beleidsontwikkeling. De wijze waarop het IPP en de Stichting Agora Europa vormgeven aan dit 'uitnodigingsbeleid' naar de burger is opmerkelijk. Door het plaatsen van paginagrote enquêtes in de verschillende media weet men grote groepen tot deelname te bewegen.

Het aantal participanten bij het project 'Geef mij de ruimte' was in absolute zin hoog, zeker als men dat aantal vergelijkt met het aantal deelnemers aan specifieke inspraakprojecten of discussieavonden of met bijvoorbeeld de deelname aan campagneactiviteiten. Verwacht mag worden dat als deze praktijk blijft bestaan op termijn een aanzienlijk deel van de bevolking wel eens op deze manier zal participeren in de beleidsvoorbereiding.

De participanten zijn echter zeker niet representatief voor de bevolking als geheel. Uit de nu bekende gegevens komt naar voren dat bepaalde groepen in hoge mate van deze mogelijkheid gebruikmaken, terwijl andere groepen nagenoeg ontbreken. Laagopgeleiden zijn bij deze participatievorm, evenals trouwens bij vele andere vormen van politieke participatie, duidelijk ondervertegenwoordigd.

Kranten en huis-aan-huisbladen blijken nog relatief het best in staat te zijn lager opgeleiden en ouderen te stimuleren deel te nemen aan een publiek debat via het invullen van een enquête. Een groep die hierboven in het geheel niet aan de orde is geweest maar die zeker niet bereikt wordt met deze methode, wordt gevormd door de allochtonen. Vrouwen vormen weer een andere groep die weinig gebruikmaakt van deze nieuwe participatiemogelijkheid. De inschakeling van huis-aan-huisbladen had, gezien de ervaring elders, bij het project 'Geef mij de ruimte' mogelijk tot een grotere participatie van vrouwen kunnen leiden.

De mogelijkheden tot digitale participatie zijn in dit project vooral relatief veel gebruikt door jongeren onder de 30 jaar. Ouderen boven de 60 jaar treft men weinig aan onder de digitale participanten. Van de dagbladen was alleen het gratis verspreide *Metro* in staat een grote groep jongeren te prikkelen om deel te nemen. Voor het bereiken van grote groepen jongeren lijken en een eigen website en kranten als *Metro* (en mogelijk ook *Spits*) onmisbaar.

De waarde van participatieprojecten als 'Geef mij de ruimte' ligt, zo moet dan ook vooralsnog de slotsom luiden, vooral in het vroegtijdig betrekken van grote groepen burgers bij de beleidsvoorbereiding. Zoals het er nu naar uitziet kan deze nieuwe vorm van participatie in de beleidsvoorbereiding van met name grote projecten wel degelijk een belangrijke uitbreiding van de participatiemogelijkheden van de Nederlandse burger gaan vormen.

Noten

1 Deze vorm van enquêteren toont overeenkomsten met de zogeheten keuze-enquête die ontwikkeld is ten behoeve van de Brede Maatschappelijke Discussie over kernenergie begin jaren tachtig en sindsdien ook op lokaal niveau vaak is gebruikt (vgl. Neijens 1987).

2 De wijze waarop de vraag in Nederland al decennialang geformuleerd wordt, zet het geheel overigens wel in een 'pro-

test frame'. De vraag luidt namelijk: 'Op de kaart staat een aantal mogelijkheden vermeld van wat U zou kunnen doen als de Tweede Kamer een onrechtvaardig of verkeerd wetsvoorstel behandelt. Wilt U deze mogelijkheden eens bekijken en mij dan zeggen van welke daarvan u wel eens gebruik heeft gemaakt?'

Literatuur

- Andeweg, R.B., 1993, 'Politiek Gedrag'. In: J.W. van Deth (red.), *Handboek Politicologie*, Assen: Van Gorcum, 282-307.
- Castenmiller, P., 1988, *Participatie in beweging: Ontwikkelingen in politieke participatie in Nederland*, Cahier Sociaal Cultureel Planbureau, nr.59.
- Dalton, R.J., 1988/1996, *Citizen Politics in Western Democracies, Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany and France*, Chatham House.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.), 2001, *Lokale interactieve beleidsvorming*, Utrecht: Lemma.
- Elsinga, E., 1985, *Politieke participatie in Nederland*, Amsterdam: CT Press.
- Gesprek met de Stad*, 1995a, Stichting Agora Europa in opdracht van de gemeente Amsterdam, *Het onderzoeksverslag voor het project gesprek met de Stad*, 23 oktober 1995.
- Gesprek met de Stad*, Eindrapport, 1995b. Stichting Agora Europa in opdracht van de gemeente Amsterdam, 10 november 1995.
- Milbrath, L.W. en M.L. Goel, 1965/1977, *Political Participation: How and Why do people get involved in politics*, Chicago: Rand McNally College Publishing Company.
- Munck, C. de, 1996, 'Op zoek naar een nieuwe aanpak van grote en gecompliceerde projecten'. *ROM magazine, Ruimtelijke ordening en milieubeheer*, 12: 2-4.
- Neijens, P.C., 1987, *The choice questionnaire: Design and evaluation of an instrument for collecting informed opinions of a population*, Amsterdam: Vrije Universiteit Uitgeverij.
- Parry, G., G. Moyser en N. Day, 1992, *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stichting Agora Europa & Instituut voor Publiek en Politiek, 1996, *Verkenningfase Ruimteprobleem Mainport Rotterdam: Een verslag van de telefonische en schriftelijke enquêtes*, Amsterdam.
- Stichting Agora Europa & Instituut voor Publiek en Politiek, 2000, *Resultaten van het project Geef mij de ruimte: Opiniewijzer, Aanbevelingen Burgeradviesgroepen, Nipo-onderzoek, Geef mij de ruimte in de pers*, Amsterdam.
- Topf, R., 1995, 'Beyond Electoral Participation'. In: H-D. Klingemann en D. Fuchs (red.), *Citizens and the State: Beliefs in Government*, Vol.I, Oxford: Oxford University Press, 52-91.
- Verba, S., N.H. Nie en J. Kim, 1978, *Participation and Political Equality: A seven nation comparison*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wille A., 1994, *The Accidental Activist: Potential political participation in the Netherlands*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam (proefschrift).
- Wille A., 2001, 'Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleidsproces'. In: Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming*, Utrecht: Lemma, 87-115.