

Hoofdrapport

Mei 2001

Project:

Inspraak en kwaliteit besluitvorming Verkeer en Waterstaat

Fase I:

De evolutie van inspraak op het terrein van Verkeer en Waterstaat

F.H.J.M. Coenen
R.A. van de Peppel
J. Woltjer

De evolutie van inspraak op het terrein van Verkeer en Waterstaat

1.1 Achtergrond en onderzoeksvragen

Dit rapport is een zelfstandig leesbare samenvatting van een onderzoek naar de evolutie van inspraak op het terrein van Verkeer en Waterstaat. Dit onderzoek vormt de eerste fase van een onderzoeksprogramma met betrekking tot de kwaliteit van inspraakprocessen bij Verkeer en Waterstaat. Het eerste deelonderzoek¹ heeft betrekking op de *historische ontwikkeling van inspraak* met als doel het omschrijven van de ontwikkelingsgeschiedenis van formele inspraak, alsook van de functie die aan inspraak is toegekend. Het onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid van de Universiteit Twente in opdracht van het Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat.

Het Inspraakpunt registreert, bundelt, analyseert en verspreidt de inspraakreacties voor verschillende projecten binnen Verkeer en Waterstaat. Het Inspraakpunt kent twee hoofdtaken. De eerste hoofdtak is de coördinatie van concrete wettelijk geregelde inspraakprocedures. De tweede hoofdtak is het waarborgen en ontwikkelen van de kwaliteit van het inspraakproces in algemene zin. Het onderzoeksprogramma met betrekking tot de kwaliteit van inspraakprocessen bij Verkeer en Waterstaat beoogt bij te dragen aan het vervullen van de tweede hoofdtak van het inspraakpunt.

Er is geen algemeen geaccepteerde definitie van het begrip inspraak. De betekenis van het begrip inspraak is in de loop van de tijd aan verandering onderhevig geweest, en de betekenis van het begrip inspraak vormt daarmee op zich een onderdeel van de beschrijving van de ontwikkelingsgeschiedenis van inspraak. In bijvoorbeeld de jaren 70 was inspraak welhaast een ideologisch, normatief containerbegrip, terwijl in de jaren negentig inspraak veeleer als een formeel instrument wordt beschouwd.

Gegeven de eerste hoofdtak van het Inspraakpunt kiezen we hier voor een omschrijving van inspraak als 'een wettelijk voorgeschreven vorm van maatschappelijke consultatie waarbij belanghebbenden op verschillende momenten de gelegenheid krijgen hun zienswijze op plannen kenbaar te maken'. Het toevoegen formeel in 'formele inspraak' benadrukt dat het gaat om een vorm van maatschappelijke consultatie op grond van wettelijke bepalingen. Het begrip (formele) inspraak wordt in paragraaf 1.2 verhelderd door het af te zetten tegen een aantal verwante concepten.

¹ Het tweede deelonderzoek betreft de *universele en specifieke elementen van inspraakreacties* met als doel het aangeven welke kenmerken van inspraak onafhankelijk zijn van het plan waarop wordt ingesproken, of juist sterk samenhangen met het type project. Het derde deelonderzoek heeft betrekking op de *effectiviteit van inspraak en kwaliteit van besluitvorming* met als doel het aangeven in hoeverre en op welke manier inspraakreacties een meerwaarde bieden voor de kwaliteit van besluiten.

De centrale vraag van dit deelonderzoek is: *hoe is inspraak en haar functie in de loop van de tijd geëvolueerd?* We onderscheiden in deze samenvatting drie deelonderzoeksvragen:

- Hoe kan het begrip inspraak worden afgebakend ten opzichte van andere, verwante begrippen?
- Wat is de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op de evolutie van de inspraak?
- Hoe heeft de functie van inspraak zich ontwikkeld in de beleidspraktijk, in het beleidsdenken en in de wetgeving?

Deze vragen worden beantwoord op basis van een beschrijving van zogenaamde mijlpalen in de historie van formele inspraak. Mijlpalen zijn gebeurtenissen die het denken over de functie van (formele) inspraak hebben beïnvloed of hebben geleid tot veranderingen in de doelen en de verwachte en beoogde effecten van de formele inspraak of op procedures en vormgeving (methode) van inspraak. Deze mijlpalen in de evolutie van inspraak worden in paragraaf 3 gesplitst in:

- wetsveranderingen.
- veranderingen in het beleidsdenken zoals weerspiegeld in adviesrapporten en beleidsdocumenten;
- incidenten en projecten binnen het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat

1.2 De afbakening van inspraak

Hoe kan het begrip inspraak worden afgebakend ten opzichte van andere, verwante begrippen? Zoals we hiervoor al hebben aangegeven vormt het begrip inspraak op zich een onderdeel van de beschrijving van de ontwikkelingsgeschiedenis van inspraak. Een manier om inspraak af te bakenen is om de betekenis van inspraak af te zetten tegen de betekenis van een aantal verwante begrippen waarmee inspraak vaak wordt verward (zie tabel 1). Inspraak onderscheidt zich in haar intentie van verwante concepten als meebeslissen, meepraten, medezeggenschap, referendum, (preventieve) rechtsbescherming, (formeel) advies en interactieve planvorming

Tabel 1. De afbakening van inspraak.

<i>Begrip</i>	<i>Verskil in intentie met inspraak</i>	<i>Verwant begrip is geen inspraak omdat ..</i>
Meebeslissen	Mede-besluitvorming	Bij inspraak wordt het besluit genomen volgens de regels van de representatieve democratie. Dit is geïnstitutionaliseerd in de wetgeving
Medezeggenschap	zeggenschap	Inspraak beperkt zich tot zijn mening geven, overleg en proberen een besluit te beïnvloeden. De beslissing wordt uiteindelijk door anderen genomen.
Meepraten	vrijblijvend meepraten	Inspraak is niet vrijblijvend meepraten, het creëren van inspraak schept verplichtingen voor het inspraak verlenend orgaan
(Decisief) referendum	directe zeggenschap in overheidsbeslissingen	Bij inspraak geen garantie dat de overheid de wensen van de bevolking overneemt
interactieve planvorming	filosofie over planvorming	Bij formele inspraak ligt er een duidelijk voorgenomen besluit, waarbij minder sprake is van een directe en vroegtijdige

		interactie tussen bestuur, burgers en maatschappelijke groepen.
(formeel) advies	Mening over de voorgenomen beslissing op basis van consensusvorming binnen het adviesorgaan. Advies wordt geacht het laatste woord van het adviesorgaan te zijn.	Bij inspraak geven individuele of georganiseerde insprekers hun mening over de voorgenomen beslissing op persoonlijke titel. Bij inspraak continueert de dialoog na de inspraakreactie.
(preventieve) rechtsbescherming	- rechtsbescherming aan de orde nadat een bestuursorgaan een besluit heeft genomen. - bij rechtsbescherming niet de bedoeling om op besluiten terug te komen tenzij er overduidelijke fouten zijn gemaakt	Inspraak gaat vooraf aan besluit. In tegenstelling tot rechtsbescherming is het juist de intentie om eventueel terug te komen op een voorgenomen besluit ook als er geen overduidelijke fouten zijn gemaakt.

Het zal duidelijk zijn dat de grenzen tussen inspraak en verwante concepten niet altijd scherp te trekken zijn. Dit geldt met name voor advies en interactieve planvorming als de twee andere hoofdvormen van maatschappelijk consultatie. Als het bij maatschappelijke consultatie gaat om representatieve advisering, advisering door adviesorganen waarin vertegenwoordigers van belangengroepen zitting hebben, zijn de grenzen tussen inspraak en advies betrekkelijk vloeiend. Hetzelfde geldt voor interactieve planvorming, maar hier is vooralsnog het 'wettelijk voorgeschreven zijn' een belangrijk onderscheidend criterium.

De belangrijkste definiërende kenmerken van inspraak zijn:

- inspraak geschiedt ten aanzien van een voorgenomen besluit;
- het uiteindelijke besluit wordt genomen volgens de regels van de representatieve democratie;
- inspraak is niet vrijblijvend en schept verplichtingen voor het inspraak verlenend orgaan bij het omgaan met de inspraak, inspraak is echter geen garantie dat de wensen van de insprekers worden overgenomen;
- individuele of georganiseerde insprekers reageren op persoonlijke titel, de dialoog over de inspraak continueert totdat het besluit is genomen, en het inspraak verlenend orgaan kan op basis van de inspraak eventueel terug te komen op voorgenomen besluit.

1.3 Argumenten voor en functies van inspraak

In de literatuur zijn verschillende indelingen van functies van inspraak ontwikkeld. De ontwikkeling in de motieven en functies van inspraak in de praktijk vormt een onderdeel van dit rapport. We geven hier een indeling van argumenten voor inspraak die we verder gebruiken voor de positionering van de ontwikkeling van de motieven voor en functies van inspraak.

De hoofdindeling van argumenten van inspraak baseren we op het onderscheid tussen de zogenaamde normatieve en functionele argumenten voor inspraak. Bij normatieve argumenten gaat het om de vraag in hoeverre 'de burgers' de mogelijkheid zouden moeten krijgen om aan de besluitvorming deel te nemen. Bij functionele argumenten gaat het om inspraak als middel voor zowel bestuur als burger om in hun behoeften te voorzien.

Tabel 2. Normatieve en functionele argumenten voor inspraak.

Normatieve argumenten voor inspraak		Functionele argumenten voor inspraak	
<i>Voor de overheid</i>	<i>Voor de burger</i>	<i>Voor de burger</i>	<i>Voor de overheid</i>
functioneren democratie	Emancipatiefunctie	-belangenbehartiging en bescherming	aanvullende bron van ideeën en informatie
legitimiteit van het besluitvormingsproces			verbreden van het maatschappelijke draagvlak
			voorkomen van bezwaarschriften

We geven een korte toelichting op de tabel. De normatieve argumenten voor inspraak, het antwoord op de vraag waarom moeten burgers de mogelijkheid krijgen de besluitvorming te beïnvloeden, is voor de overheid gerelateerd aan de roep om democratie. Het eerste argument is dat in een functionerende democratie de stem van de burger gehoord moet worden. En het tweede argument is dat inspraak noodzakelijk is om de legitimiteit van het besluitvormingsproces te vergroten. Voor de burger is de mogelijkheid om besluitvorming te beïnvloeden van belang omdat inspraak wordt gezien als waardevol voor de emancipatie van de burger zelf en een educatieve functie heeft voor de zelfontplooiing van de burger.

Het functionele argument van inspraak voor de burger, als middel voor de burger om in hun behoeften te voorzien, is de mogelijkheid tot belangenbehartiging of belangenbescherming. Het functionele argument van inspraak voor de overheid is dat inspraak een middel kan zijn om gegeven doeleinden van de overheid beter te kunnen verwezenlijken. Inspraak draagt bij aan efficiëntie en effectiviteit omdat het informatie en ideeën oplevert, het draagvlak van de beslissing vergroot en daarmee uitvoeringsproblemen en bezwaarschriften voorkomt.

2 Raamwerk

In deze paragraaf wordt het raamwerk geschetst waarmee getracht is de ontwikkeling van inspraak te beschrijven en verklaren. In de beschrijving van de ontwikkeling van inspraak zijn we op zoek gegaan naar mijlpalen in het beleidsdenken, de wetgeving en de beleidspraktijk. Op basis van de beschrijving van de mijlpalen kunnen we de vraag beantwoorden hoe inspraak, en haar functie zich heeft ontwikkeld in de beleidspraktijk, in het beleidsdenken en in de wetgeving. Daarnaast hebben we belangrijke mijlpalen in de maatschappelijke context van inspraak beschreven om de vraag te kunnen beantwoorden wat de invloed is geweest van maatschappelijke ontwikkelingen op de evolutie van de inspraak.

In de beschrijving van de ontwikkelingen is nagegaan welke veronderstellingen en normatieve en functionele argumenten voor inspraak kunnen worden herkend en wat de belangrijkste discussies waren. Daarbij is zowel gebruik gemaakt van empirische en theoretische literatuur als van beleidsdocumenten. In aanvulling hierop zijn inspraakdeskundigen geraadpleegd (zie bijlage).

De *maatschappelijke* context is van groot belang geweest voor de wijze waarop inspraak zich in Nederland heeft ontwikkeld. We beschrijven hier met name de meest relevante maatschappelijke ontwikkelingen voor inspraak op sociaal-economisch en politiek-institutioneel terrein en de ontwikkelingen in het denken over de rol van overheid en het denken over ruimtelijke en infrastructuurplanning.

De eerste ontwikkelingen die zijn beschreven hebben betrekking op de *wettelijke veranderingen* tussen 1970 en 2000. Onderzocht is hoe, met name in de sectorale bestuurswetgeving inspraakmogelijkheden en inspraakprocedures zijn vormgegeven. Nagegaan is welke wetten als mijlpalen in de regelgeving van inspraak kunnen worden beschouwd en welke ontwikkelingen in de wettelijke inkadering van inspraak zich hebben voorgedaan. Voor de zoektocht naar de wettelijke mijlpalen bestond de onderzoeksaanpak uit het inventariseren en analyseren van juridische literatuur. De aandacht ging uit naar de belangrijkste wettelijke mijlpalen en discussies die relevant zijn voor de inspraak binnen het ruimtelijk en infrastructuurbeleid.

Het tweede type ontwikkelingen die is beschreven heeft betrekking op veranderingen in het *beleidsdenken*. Hiervoor zijn als belangrijkste mijlpalen nota's en rapporten van de regering en van adviesorganen die tussen 1970 en 2000 over inspraak zijn verschenen, bestudeerd. Deze mijlpalen geven aan waarom, volgens de beleidsvoerders, een bepaald beleid dat relevant is voor inspraak gekozen of veranderd moet worden. Aan het beleid liggen bepaalde veronderstellingen ten grondslag². Deze veronderstellingen in termen van het denken over oorzaak en gevolg, over de relatie tussen middelen en doelen en normatieve uitgangspunten veranderen in de loop van de tijd.

Normatieve uitgangspunten hebben daarbij betrekking op hoe tegen de definitie van inspraak als probleem of oplossing van een probleem wordt aangekeken. Deze definitie van problemen

² In het achtergrondrapport hanteren we het begrip beleidstheorie. Een *beleidstheorie* is het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt (Hoogerwerf, 1984). Veronderstellingen worden daarbij onderscheiden in causale veronderstellingen (oorzaak-gevolg relatie), finaal (doel-middel-relaties) en normatieve relaties (relaties tussen beginselen en normen).

is aan verandering onderhevig. Maar ook het denken over hoe het doel inspraak, met welke middelen en op basis van welke oorzaak-gevolg relaties, moet worden bereikt, verandert.

De analyse van de *inspraakpraktijk*, het laatste aspect van inspraak dat is onderzocht, bevat een verkenning van de projecten en incidenten die als 'mijlpaal' in het denken over inspraak hebben gestaan. Daarbij is in de literatuur gezocht naar projecten of incidenten die hebben geleid tot verandering in visies op inspraak (katalysator) of zelf tekenend waren voor maatschappelijke of bestuurlijke veranderingen (indicator).

Het is moeilijk om aan te geven hoe de vier beschreven ontwikkelingen elkaar beïnvloeden. Het beleidsdenken wordt beïnvloed door de maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de beleidspraktijk. Ontwikkelingen in de beleidspraktijk, zoals experimenten zijn vaak een reactie op maatschappelijke ontwikkelingen. Het beleidsdenken krijgt uiteindelijk zijn weerslag in wetgeving. Anderzijds geven het beleidsdenken en de regelgeving de mogelijkheden en grenzen aan waarbinnen inspraak zich kan ontwikkelen, terwijl de inspraakpraktijk kan leiden tot veranderingen in de wetgeving.

3 De evolutie van inspraak in drie tijdsperioden

In deze paragraaf bespreken we de grote lijnen van de ontwikkeling van inspraak. We onderscheiden daarbij drie perioden: 1970 tot 1980, 1980 tot 1990, en 1990 tot 2000. Deze tijdsperioden zijn karakteristiek, maar moeten geenszins te strikt worden opgevat. We bespreken de drie perioden vanuit vier invalshoeken (maatschappelijk, beleidsdenken, wettelijk, praktijk), zoals weergegeven in de onderstaande figuur.

Figuur 1 In te vullen trends in de inspraak per periode.

<i>Periode</i>	1970 – 1980	1980 – 1990	1990 – 2000
<i>Invalshoek</i>			
Maatschappelijk	→	→	
Wettelijk	→	→	
Beleidsdenken	→	→	
Praktijk	→	→	

We bespreken in deze paragraaf per tijdsperiode op beknopte wijze de maatschappelijke ontwikkelingen en hun invloed op inspraak en de belangrijkste mijlpalen in de wetgeving, het beleidsdenken en de inspraakpraktijk.

Zoals aangegeven in paragraaf 1 bespreken we bij de maatschappelijke ontwikkelingen op beknopte wijze de bestaande literatuur over zowel belangrijke sociale verschuivingen, de positie van de overheid en, tenslotte, de rol van planning (ruimtelijk, infrastructuur). De wettelijke invalshoek geeft een indruk van de belangrijkste mijlpalen in wet- en regelgeving. Onder het kopje beleidsdenken gaat het voor elke periode om een bespreking van adviesrapporten. Hier kijken we naar de probleemdefinities die voor inspraak worden gehanteerd en de doelen die met inspraak worden nagestreefd. De bespreking van mijlpalen in de praktijk berust op een verkenning van allerlei oude en nieuwe onderzoeksrapporten en vakliteratuur. Overigens hebben we de tekst hier en daar aangevuld met indrukken die we kregen uit de raadpleging van ervaringsdeskundigen (voor de lijst met geïnterviewden en de literatuurlijst te verwijzen naar het hoofdrapport).

3.1 1970-1980

Maatschappelijke ontwikkelingen

We vatten de maatschappelijke ontwikkelingen in de aanloop naar de jaren zeventig en de jaren zeventig zelf eerst kort samen en gaan vervolgens in de op de voor inspraak belangrijke veranderingen in het politiek-institutionele bestel, de positie van de overheid en de rol van ruimtelijke en infrastructuurplanning.

De maatschappelijke context werd in de jaren 60 met name gekenmerkt door de economische groei, de uitbouw van de welvaartsstaat en de verzuiling (WRR, 1983). Het politieke bestel werd gekenmerkt door een grote stabiliteit van de politieke verhoudingen als gevolg van de verzuiling (Lijphart, 1968). De maatschappelijke context in de jaren 70 kan worden gekarakteriseerd met de trefwoorden hoge economische groei, aandacht voor de kwaliteit van het bestaan en doorbreking van traditionele verhoudingen door de democratiseringsbeweging (WRR, 1983). In economisch opzicht was er na 1970 sprake van een hoogconjunctuur. De discussie over de kwaliteit van het bestaan werd onder meer gestimuleerd door het opkomend

milieubesef en door de discussie over onderwijsvernieuwing. Milieu en welzijn werden tegenover welvaart geplaatst.

De autoritaire structuren van tal van instellingen zoals universiteiten, verenigingen, bedrijfsleven en staatsorganen werden doorbroken. Daarnaast werd getracht de bestaande instituties te vervangen en tal van nieuwe maatschappelijke initiatieven en sociale bewegingen te laten ontstaan (Korsten, 1979).

De stabiliteit in de politieke verhoudingen werd verbroken door een grotere onderlinge concurrentie tussen de partijen en door buitenparlementaire acties die politieke partijen aanzetten tot een actievere opstelling. Er was sprake van een grote belangstelling voor partijvernieuwing, vooral bij de linkse partijen. Er werd gezocht naar vernieuwingen in het politieke bestel, zoals de directe verkiezing van burgemeesters, waarmee de afstand tussen kiezer en gekozenen (Daalder, 1974) kon worden verkleind. Inspraak werd gezien als één van de oplossingen voor de crisis in de representatieve democratie. Aan de bestaande regelgeving werd niet getornd. Er was nog zorg over het feit dat inspraak als instrument negatieve gevolgen voor het democratisch functioneren van de overheid zou kunnen hebben. Er waren geluiden dat een meer informele aanpak (dat was inspraak toen) niet zorgde voor voldoende aansluiting bij de bestuurlijke besluitvorming. De oplossing voor dit probleem werd gezocht in het zien van inspraak als aanvulling op de bestaande procedures, niet als vervanging.

In de zestiger jaren werden bestuursvraagstukken niet of nauwelijks in verband gebracht met de algemene positie van de overheid in de samenleving. De overheid nam medeverantwoordelijkheid voor het economisch leven in allerlei nieuwe (publiekrechtelijke) samenwerkingsvormen en de uitvoering van de sociale zekerheid. In de jaren zeventig stond de werking van de overheid in brede kring ter discussie. Zowel politieke organen als overheidsdiensten stonden onder druk. Beide zouden te ongevoelig zijn voor de verlangens uit de samenleving. Dit leidde tot kritiek op het politieke bestel en voorstellen voor staatsrechtelijke vernieuwing (Commissie Cals Donner, 1968-1971).

De rol van de ruimtelijke en infrastructuurplanning veranderde in de jaren zeventig. Planning werd rond 1960 nog vooral gezien als een wetenschappelijk middel ten dienste van beleid, dat kon werken relatief los van politieke en sociale verhoudingen (Van Gunsteren, 1976). De jaren 60 waren een periode van grote infrastructuurwerken zoals de Zuiderzeewerken en de Deltawerken en omvangrijke stadsuitbreidingen. Na 1970, echter, stagneerden de grote infrastructuur- en industriële plannen. Zo werd bijvoorbeeld de afsluiting van de Oosterschelde ter discussie gesteld evenals veel gemeentelijke uitbreidingsplannen zoals het industriegebied Moerdijk en de uitbreiding van het Amsterdamse havengebied. Er ontstond het inzicht dat planning niet alleen gebaseerd kan zijn op wetenschappelijke rationaliteit maar ook op politieke overwegingen (Quene, 1982). Overheidsplanning werd integrale planning voor de lange termijn gericht op hervormingen en maatschappelijke vernieuwing (Van Houten, 1974). Planning werd meer gemodelleerd in wisselwerking met maatschappelijke ontwikkelingen (WRR, 1983).

Wettelijke mijlpalen

Inspraak was een nieuw verschijnsel in de jaren 60. Pas in de decennia erna werd inspraak wettelijk geïnstitutionaliseerd. Strikt vanuit een wettelijk perspectief gezien was inspraak in de jaren 60 een kwestie van het ontstaan van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en, in de jaren 70, van de eerste discussies over wetgeving voor grote projecten, de planologische kernbeslissing en de milieu-effect rapportage. In deze regelingen wordt inspraak veelal

gepresenteerd als een instrument dat oplossingen kan bieden voor problemen met de democratische betrokkenheid van burgers.

De WRO uit 1965 was een belangrijke impuls tot inspraak, omdat met bezwaarschriften tegen streek-, structuur- en bestemmingsplannen kon worden geprotesteerd. Inspraak werd georganiseerd om deze protesten te kanaliseren. (Van der Cammen & De Klerk, 1986). Volgens één van de ervaringsdeskundigen zorgde de ontwikkeling van de WRO er voor dat rijkswaterstaat een duidelijk verband begon te zien tussen verkeersplanning en ruimtelijke ontwikkeling. Een onderdeel daarvan was het inschakelen van andere besturen. Dit was nieuw, want tot die tijd leunde rijkswaterstaat op wetten zoals de Rivierenwet, die in eigen ogen automatisch voor de nieuwe WRO zouden gaan. De procedure voor wegenprojecten bestond toen alleen uit ter visielegging en bestuurlijk overleg. De betrokkenheid van burgers werd in zekere zin indirect, via het vastleggen van wegtracés in het streekplan en uiteindelijk het bestemmingsplan.

De ervaringsdeskundigen geven aan dat gemeenten en provincies voorlopers waren bij het opnemen van procedure-afspraken ten aanzien van inspraak. De Nederlandse wetgeving voor inspraak in deze periode legt veel nadruk op inspraak als een middel om de besluitvorming te democratiseren (Vucsán, 1995). Het betekent dat –zoals bijvoorbeeld aangegeven door de Commissie Duk (1974)– het recht op inspraak aan iedereen moest worden toegekend. Insprekers waren niet verplicht om op de één of andere manier hun belang aan te geven om te kunnen participeren.

In de loop van de jaren 70 werd in Nederland ook de basis gelegd voor de discussie over besluitvorming bij grote projecten (WRR, 1994). Een belangrijk voorstel was de operationele gebiedsaanwijzing (OGA), die een parallelschakeling van procedures voor de verschillende aspecten en belangen voor het gebruik van grond behelsde en zich richtte op beter bestuurlijk overleg. Een andere belangrijke ontwikkeling betreft die van de milieu-effectrapportage (m.e.r.). De veranderende normen en waarden ten aanzien van de milieuproblematiek leidden er in de jaren 70 toe, dat voor vrijwel alle grote infrastructuurprojecten de procedure voor een milieu-effectrapportage moest worden doorlopen (Van Alteren et al, 1990).

In dit tijdvak werden ook de hoofdlijnen van het nationaal ruimtelijke beleid onderwerp van inspraak. Deze inspraak van de planologische kernbeslissing (PKB) was vooral gericht op overleg in formele instanties zoals de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO). De diverse structuurschema's (o.a. Verkeer en Vervoer) vinden hun basis in de PKB-regeling. Ook door de ervaringsdeskundigen is aangegeven dat de introductie van de planologische kernbeslissing bepalend was voor de positie van inspraak in de loop van de jaren 70. Het PKB-instrument legde de nadruk op beleid voor de nationale ruimtelijke ordening en haar vele sectoren. Inspraak lifte hierin mee.

Mijlpalen in het beleidsdenken

In de probleemdefinities die beleidsnota's en adviesrapporten tussen 1970 en 1980 hanteren staat de burger centraal. Het advies inzake 'inspraak bij de bepaling van nationale bestemmingen' (RARO, 1970) signaleerde dat burgers te laat bij ruimtelijke besluitvorming worden betrokken. In 'het betrekken van de bevolking bij de vorming van het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening' (RARO, 1970a) werd vanuit deze probleemdefinitie de vraag gesteld welke mogelijkheden er zijn om de bevolking sterker te betrekken bij de vorming van ruimtelijk beleid op verschillende overheidsniveaus. De Commissie Biesheuvel (1970) spitste

dezelfde vraag toe op overheidsinformatie: in welke mate en op welke wijze kan en moet de informatie waarover de regering beschikt aan burgers ter beschikking worden gesteld? Uit de probleemdefinities kan worden afgeleid dat de belangrijkste problemen waarvoor in deze periode oplossingen werden gezocht te maken hebben met het onvoldoende betrekken van burgers bij de totstandkoming van beleid, waardoor burgers met 'voldongen feiten' worden geconfronteerd.

De uitspraken over de doelen van inspraak (normatieve veronderstellingen) zijn tussen 1970 en 1980 gericht op het vergroten van de invloed van bewoners van een gebied op het overheidsbeleid (RARO 1970a) en op de wenselijkheid van vergroting van de openbaarheid van beleidsvoorbereiding (Commissie Biesheuvel, 1970). Een belangrijke spanning die de RARO (1970a) constateerde is die tussen directe democratie en het politiek primaat. Aan de ene kant was het een eis van democratie dat burgers meer invloed zouden krijgen op de richting waarin overheidsbeleid zich ontwikkelt. Aan de andere kant mocht die invloed niet zover gaan dat het politiek primaat (de representatieve democratie) werd aangetast. Zowel de RARO als de Commissie Biesheuvel stelden zich op het standpunt dat een eventuele verlenging van de besluitvorming door de introductie van inspraakmomenten, niet opwoog tegen het belang van een openbare discussie over beleidsvoornemens.

Over de gehele periode gezien wordt inspraak in de periode 1970-1980 vanuit twee verschillende redeneringen als een middel gezien om bepaalde doelen mee te bereiken. In het beleidsdenken van de RARO was inspraak -en een wettelijke regeling daarvoor- een middel om te voorkomen dat burgers voor voldongen feiten zouden worden gesteld en om de werking van de democratie te verbeteren (RARO 1970, RARO 1970a). Het beleidsdenken van de Commissie Biesheuvel beschouwde inspraak, een wettelijke regeling van inspraak en een vroegtijdige discussie over voorgenomen overheidsbeleid als middelen om de rechtstreekse invloed van burgers en daarmee de openbaarheid van overheidsbeleid te vergroten. In het regeringsstandpunt over inspraak werden beide invalshoeken gecombineerd en werd inspraak 'voor een ieder' (inclusief wederkerige informatie-uitwisseling) gezien als middel waarmee het aandeel van burgers in de gedachtevorming over overheidsbeleid kan worden vergroot.

Mijlpalen in de inspraakpraktijk

Binnen de ruimtelijke ordening en de infrastructuurplanning is er in het algemeen sinds het einde van de jaren 60 een groeiende aandacht voor inspraak (Randeraad & Wolfram, 1998; Van der Cammen & De Klerk, 1986). Onderwerpen die voorheen alleen in de politiek werden besproken kwamen ook erbuiten en bij specifieke projecten ter discussie. Dit speelde bijvoorbeeld bij de vestiging van chemische industrie bij Moerdijk, de Markerwaard en de Metro in Amsterdam.

We volgen bij het bespreken van deze mijlpalen de literatuur omdat deze mede een indicatie geeft wat als belangrijke mijlpalen wordt gezien. Zo noemen Castenmiller en Dekker (1989) de protesten tegen het gebruik van kernenergie en acties van milieugroepen. Van der Cammen & De Klerk (1986) refereren vooral aan de stadsvernieuwing en de planvorming in het kader van de Oriënteringsnota en de Verstedelijkingsnota. De RARO (1978) identificeerde de ontwikkelingen bij het streekplanwerk en de op inspraak geënte PKB-procedure als nieuw voor de jaren 70. Dit tijdvak blijkt vele mijlpalen te kennen. We bespreken hieronder de belangrijkste. Dit zijn achtereenvolgens de stadsvernieuwing, het streekplanwerk, en de planologische kernbeslissing.

Op gemeentelijk niveau bestond in de jaren 70 een grote diversiteit van vormen van inspraak (RARO, 1978). Van der Cammen & De Klerk (1986) bespreken vooral een aantal incidenten ten aanzien van *stadsvernieuwing* in Nederland uit het begin van de jaren 70. Bewoners organiseerden zich in actiegroepen en eisten inspraak in planvorming en uitvoering. De protesten tegen de sanerings- en reconstructieplannen waren een signaal voor het ontbreken van maatschappelijk draagvlak. De stadsvernieuwing was daarmee in feite een indicator voor maatschappelijke ontwikkelingen, doch fungeerde ook zelf als katalysator voor latere inspraakinitiatieven.

Op gemeentelijk niveau was democratisering door inspraak zowel het doel op zich als een middel voor draagvlakverwerving. Opvattingen over de representatieve democratie stonden voorop. Gemeentelijke inspraak was vooral een middel om de acceptatie van besluiten makkelijker te maken. Goverde & Mast (1978) laten zien dat de gemeentebesturen in de jaren 70 inspraak nog erg instrumenteel opvatten: het was een techniek voor consultatie binnen de bestaande representatieve verbanden. Wellicht mede hierdoor werd de gemeentelijke inspraak uiteindelijk geen groot succes. In Amsterdam maakte de planontwikkeling in de stadsvernieuwing bijvoorbeeld weinig belangstelling los bij bewoners (Beck en Mendel, 1983). Desondanks geven de ervaringsdeskundigen aan dat het lokale niveau veel meer dan regionale of nationale ontwikkelingen een 'triggerwerking' voor de ontwikkeling van de inspraak heeft gehad. De wortels voor de inspraak liggen onder meer in de actiegroepen die rond 1965 stedelijke sloopp programma's trachtten te beïnvloeden.

Het provinciale *streekplanwerk* vormt als geheel een belangrijke mijlpaal in de inspraakgeschiedenis. Hoewel de variatie aanzienlijk was, bevatte vrijwel elke streekplanprocedure vanaf 1970 inspraak- en bezwaarmogelijkheden. Het Streekplan Midden-Gelderland was een bekend voorbeeld (Korsten, 1979). Gelijk voor alle provincies was dat een verschuiving was opgetreden van het geïnstitutionaliseerde overleg (streekcommissies) naar meer informele 'gespreksgroepen'. De RARO (1978) merkte hierbij op dat de informele aanpak niet altijd voor voldoende aansluiting bij de bestuurlijke besluitvorming zorgde. Een karakterisering van het voorgaande is gelegen in meerdere streekplanprocessen in de jaren 70 (Midden-Gelderland, Centraal-Groningen, Drenthe, Midden- en Oost-Brabant, Amsterdam-Noordzeekanaalgebied, Rijnmond). De scheiding van informeel en bestuurlijk zorgde er voor dat de invloed van de inspraak op het beleid beperkt was (o.a. Goverde & Mast, 1979). Korsten (1979) benadrukt overigens dat de provinciale inspraak meer tot groei in vertrouwen heeft geleid via steun of instemming achteraf, dan dat inspraakreacties invloed vooraf hebben gehad.

De *planologische kernbeslissing* (PKB) werd geïntroduceerd in de regeringsnota 'Openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid' uit 1972 (Korsten, 1979). Deze nota sprong in op de wens om belangrijke beslissingen een procedure met voldoende inspraak en openbaarheid mee te geven. De PKB was eerder een indicator voor maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, zoals het streekplanwerk en de experimenten op lokaal niveau, dan een katalysator. Randeraad & Wolfram (1998) leggen een verband tussen protesten tegen de vestiging van chemische industrie bij de Moerdijk en bij Amsterdam en het instellen van de PKB-procedure. In die zin waren de genoemde projecten dus katalysatoren. De PKB-procedure zorgde er voor dat de regering de hoofdlijnen van haar ruimtelijke beleid onderwerp maakte van inspraakprocedures. Inspraak refereerde aan het overleg in formele organen zoals de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO).

Uit onderzoeken uit die tijd is gebleken dat PKB-inspraakresultaten van nationale ruimtelijke plannen zoals de Oriënteringsnota en de Verstedelijkingsnota een redelijke mate van invloed hadden op de uiteindelijke beslissing (Jolles et al, 1977). PKB-procedures konden echter ook jarenlang duren. Dit lag volgens Randerad & Wolfram (1998) meestal eerder aan de terughoudendheid bij het formuleren van beleidsvoornemens dan dat de inspraak vertragend werkte. De lange duur van de PKB-procedure over de aanleg van de Markerwaard (1974 tot 1990) kwam vooral door het uitstellen van besluitvorming op basis van financiële overwegingen (Wolfram, 1997). Overigens werd duidelijk dat met de inspraak voor PKB's slechts een beperkte groep burgers wordt bereikt. Dit werd echter eerder als een praktisch dan een principieel probleem gezien.

In algemene lijnen kenschetsen de ervaringsdeskundigen de functie van inspraak in de planvormingspraktijk gedurende de jaren 70 als een middel voor het creëren van draagvlak binnen bestaande bestuurlijke verbanden. Democratisering komt duidelijk naar voren in een aantal steden op het lokale niveau. Voorts wordt aangegeven dat de oorzaak-gevolg relaties tussen mijlpalen en veranderingen in inspraak uiterst ingewikkeld liggen. Zo was de stadsvernieuwing niet de enige oorzaak voor andere visies op planvormingsprocessen. De jaren 70 was een tijd van veel ambitie en een zeer uitgebreid programma van plannen en projecten. Volgens enkele deskundigen zijn de projecten meestal indicatoren voor inspraakveranderingen op het maatschappelijk vlak.

Over het geheel genomen valt op dat de periode 1970-1980 zich kenmerkt door een sterke nadruk op inspraak als een middel om de bevolking meer bij het beleid te betrekken. We kenschetsen deze indruk van deze periode met de noemer 'inspraak als oplossing'.

3.2 1980-1990

Maatschappelijke ontwikkelingen

Kritiek op de werking van de overheid moet in deze periode worden geplaatst in de kritiek op de verzorgingsstaat. Kritiek is niet gebaseerd op democratische idealen maar heeft betrekking op het bestuurlijk functioneren van de overheid. De inspraak is een geïnstitutionaliseerd onderdeel van de bekritiseerde overheid. Grote maatschappelijke conflicten hebben betrekking op issues als kruisraketten en krakersrellen.

De kritiek in bestuurlijke zin is dat de overheid te onoverzichtelijk is geworden en inefficiënt functioneert getuige het woud van regelgeving en procedures (Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 1980) Daarnaast is er ook kritiek op de te sterke groei van de uitvoerende macht in de vorm van de departementen (Ringeling, 1978). De reorganisatie van de rijksdienst krijgt veel nadruk.

De sociale context staat vooral in het teken van de breuk in de economische ontwikkeling, die algemeen wordt ervaren als een economische crisis gepaard gaande met een sterke stijging van de werkloosheid. Kenmerkend voor de maatschappelijke context rond 1980 acht de WRR (1983) het zogenaamde eigenmachtig gedrag. Dit komt naar voren in belastingontduiking en oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen. Maar ook in de radicalisering van bepaalde groepen zoals krakers tegenover de samenleving. Verwijten van eigenmachtig optreden treffen ook de zogenaamde nieuwe klasse van professionals en bepaalde groepen van overheidsdiensten.

In de politieke verhoudingen is de opkomst van het neo-conservatisme als brede politieke stroming met name op economisch gebied, met pleidooien voor groter vertrouwen in het vrije marktmechanisme, privatisering van overheidstaken en deregulering. In Nederland komt dit tot uiting in de zogenaamde 'grote operaties' (Ten Heuvelhof, 1984).

Rond 1980 wordt planning gezien als het construeren van administratieve structuren ter coördinatie van het bestuur (Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 1983). Deze vorm van planning wordt gevoed door verzelfstandigingstendensen in de samenleving het wegvallen van toekomstverwachtingen door economische stagnatie en van een onzekere internationale omgeving.

Wettelijke mijlpalen

Bij het ingaan van de jaren 80 ontstond meer aandacht voor de procedures in de ruimtelijke planning (Voogd, 1996). In die periode was er een toename van de regelgeving, met een sterke accentuering van inspraak-, coördinatie-, overleg- en afsprakenmechanismen. Vooral de standaardisering in de diversiteit van procedurele regelingen stond centraal. Het waren de jaren van de wijziging van de WRO in 1985, de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, de bindende projectbestemming en allerlei sectorale wetgeving. In wettelijke voorstellen uit de jaren 80 blijkt een verdergaande institutionalisering en verambtelijking. Zo wordt er bijvoorbeeld in de loop van een procedure soms ineens eisen aan de sprekers gesteld. Zo mocht in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (1979) iedereen weliswaar inspreken op de vergunningaanvraag, maar stond de inspraak voor het ontwerpbesluit alleen open voor sprekers die ook met de inspraak op de vergunningaanvraag hadden meegedaan (Vucsán, 1995).

Aan het eind van de jaren 70 werd de inspraak steeds meer geïnstitutionaliseerd. Uit de raadpleging van ervaringsdeskundigen komt de indruk naar voren dat onder anderen het Centraal Punt Inspraak (CPI) 'alles wilde gaan vastleggen'. Enkele deskundigen geven aan dat wettelijk geregelde inspraak de veelheid aan ervaringen van sprekers teveel kanaliseerde. Tevens zou inspraak teveel gelijk komen te staan aan rechtsbescherming. Dat zou haaks kunnen staan op maatschappelijke ontwikkelingen. Er worden dan ook positieve kwalificaties gegeven aan de vroege inspraakervaringen: het was nog levendig en niet verambtelijkt. De verdere institutionalisering in de jaren 80 laat volgens enkele ervaringsdeskundigen juist die verambtelijking zien. De ambtenaren werden in feite aanstuurders. Ook de institutionalisering van belangengroepen was essentieel

Een andere belangrijke verandering in de jaren 80 was de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1985. Deze had als belangrijk oogmerk de versnelling van de besluitvorming. Veranderingen waren onder andere de striktere termijnen voor bestemmingsplanprocedures, de mogelijkheid van rechtstreekse aanwijzing door de minister aan de gemeente, de verbreding van de gronden voor een aanwijzing en de invoering van de uitnodigingsbevoegdheid als extra interventie-instrument (WRR, 1994). Om inspraak en overleg in een vroeg stadium van besluitvorming te laten plaatsvinden werd in 1985 artikel 6a in de WRO opgenomen. Inspraak volgens artikel 6a was verplicht bij bestemmingsplannen en structuurplannen (Van Buuren et al, 1999).

Verder gaf in het midden van de jaren 80 het idee van een zogenaamde 'bindende projectbestemming' (BPB) vervolg aan de discussie over de OGA uit de jaren 70 (De Koning et al, 1985). In 1985 wees het kabinet in de nota 'Afstemming op maat' zowel de OGA-procedure als de BPB af (WRR, 1994). Men zag meer in een sectoraal projectplan, waarover

in het kader van inspraak al in een vroeg stadium met instanties moest worden overlegd. Dergelijke ideeën zijn nu terug te vinden in de Tracéwet.

Over het geheel genomen laten de jaren tachtig een voortgaande institutionalisering van inspraak en een zekere centralisering van planvorming zien.

Mijlpalen in het beleidsdenken

Tussen 1980 en 1990 verplaatst de focus van probleemdefinities zich van de burger gedeeltelijk naar de wijze waarop inspraak wettelijk geregeld zou moeten worden. Daarbij gaat het onder meer om vragen over de beleidsimplicaties van de ervaringen met inspraak (RARO, 1978), de kosten en doelmatigheid van inspraakprocedures en de wenselijkheid van een wettelijke regeling rond inspraak (RARO, 1982). De betrokkenheid van burgers bij overheidsbeleid komt in Koningh et.al. (1985) in een ander licht te staan. Niet alleen wordt geconstateerd dat burgers (nog steeds) laat bij de besluitvorming worden betrokken. Ook wordt gesignaleerd dat burgers zelf pas laat in actie komen tegen voorgenomen projecten. Waar voorheen vooral naar de overheid werd gekeken wordt nu ook het perspectief van de burger gekozen. Ook wordt ingegaan op het probleem van de lange tijdsduur van ruimtelijke besluitvorming.

Normatieve uitspraken (de te hanteren doelen) over inspraak in de periode 1980 - 1990 geven op hoofdlijnen een continuering te zien in het denken over inspraak. Er worden geen nieuwe doelen van inspraak gekozen. De continuïteit in het denken over inspraak komt ook naar voren in het RARO-advies om met inspraak bij pkb's op de ingeslagen weg voort te gaan en om de inspraak gedeeltelijk wettelijk te regelen (RARO, 1978). Tegelijkertijd vinden accentverschuivingen plaats. Zo beveelt de RARO aan om strakkere lijnen te ontwikkelen voor inspraakprocedures. Inspraakprocedures zouden meer duidelijkheid moeten geven over verantwoordelijkheden, fasering in de tijd en verslaglegging.

In de jaren tachtig ligt de nadruk op een wettelijke regeling van inspraak als instrument om inspraak een vaste plaats te geven in de besluitvorming. Door inspraak wettelijk te regelen wordt getracht te bereiken dat inspraak een vaste plaats krijgt in de beleidsvorming in het algemeen en in de ruimtelijke besluitvorming in het bijzonder.

Mijlpalen in de inspraakpraktijk

Inspraak werd tot in de jaren 80 over het algemeen als een instrument gezien voor betere besluitvorming. Met name beleidsambtenaren zagen inspraak erg instrumenteel. Binnen dit beeld was er veel aandacht voor de institutionalisering van het instrument in de dagelijkse planvormingspraktijk. Het is opvallend dat er in deze periode minder praktische mijlpalen voor inspraak aangetroffen kunnen worden. De aandacht lag met name bij de regelgeving. Toch zijn er enkele opvallende voorbeelden.

Binnen de infrastructuurplanning zijn met name de Oosterscheldewerken en Amelisweerd belangrijke mijlpalen (Bosch et al, 1998). Beide projecten komen deels nog voort uit ontwikkelingen in de periode tussen 1970 en 1980. Bruning (1994) concludeert dat de beleidsvoorbereiders van het Oosterschelde-project binnen Rijkswaterstaat onvoldoende oog hebben gehad voor de veranderende denkbeelden in de maatschappij. Huberts (1992) noemt met name Amelisweerd. Amelisweerd verwijst naar het verzet van actiegroepen vanaf 1971 tegen de aanleg van een rijksweg door het landgoed Amelisweerd bij Utrecht. De weg kon pas worden aangelegd nadat in het jaar 1982 een bezetting van het landgoed werd gestopt

(Grimbergen, et al, 1983). Het project Amelisweerd laat zien dat protest tot veranderingen in het beleid kan leiden en ook voor anderen een stimulans kan zijn om in verzet te komen. Amelisweerd was overwegend een katalysator voor inspraak.

Het bekendste voorbeeld uit deze periode is waarschijnlijk de brede maatschappelijke discussie (BMD), geïntroduceerd bij de discussie over het energiebeleid in het begin van de jaren 80. Er was een inspraakprocedure gehouden over de ruimtelijke plaatsing van drie kerncentrales. Boomsma et al (1996) geven aan dat deze mislukten omdat de deelnemers juist wilden discussiëren over energiebeleid in het algemeen en de keuze voor kernenergie zelf. Het project werd een katalysator, in die zin dat de mislukking van de inspraak zich ook uitte in de vele protesten bij de kerncentrales van Kalkar, Dodewaard en Borssele. Daarnaast is het project een indicator van geëmancipeerde milieubelangen in de Nederlandse besluitvorming. In dit project was de deelname van burgers in vergelijking met andere inspraakprocedures groot, maar was de deelname niet erg representatief. De representativiteit komt naar voren als een terugkerend probleem voor inspraakervaringen in de praktijk.

Voor de gehele periode tussen 1980 en 1990 worden de ontwikkelingen overheerst door de vraag of en zo ja op welke wijze inspraak in een wettelijke regeling moet worden gegoten. We kenschetsen deze indruk onder de noemer 'inspraak als instituut'.

3.3 1990-2000

Maatschappelijke ontwikkelingen

Kenmerkend voor de algemene sociale context waren de economische groei in de jaren negentig, de toenemende individualisering, het hogere tempo en de hogere schaalniveaus van besluitvorming (Europa), globalisering en de technologische vernieuwingen, met name de ICT. Veranderingen in het politieke bestel zijn de paarse kabinetten in de jaren negentig en vooral het succes van het poldermodel als nieuwe vorm van maatschappelijke samenwerking. Enerzijds verminderde de beweging van de grote politieke partijen naar het politieke midden en het samengaan in een coalitie de mogelijkheid om een heldere keuze te maken en invloed uit te oefenen op de kabinetsvorming. Anderzijds bereikte de democratiseringsbeweging haar doel omdat in het maatschappelijke verkeer, als belangen in het geding zijn, burgers via allerlei vormen van overleg gericht op het gezamenlijk oplossen van maatschappelijke problemen hun weg naar de overheid wisten te vinden (Thomassen, 2000).

Kenmerkend voor dit tijdperk is dat in de planning steeds meer belangen en inhoudelijke aspecten worden meegewogen door de toename van de complexiteit en het schaalniveau van (ruimtelijke) vraagstukken (RPD, 2000). Tevens veranderde de positie van de overheid in de samenleving. Met name de bestuurscultuur verzakelijkte en werd afstandelijker. De relatie tussen overheden en burgers wijzigde. Belangenconflicten werden veel explicieter gesteld en vaker met inschakeling van de rechter ter discussie gesteld. De WRR (1998) wees op de twijfels over het nut van inspraak bij zowel het openbaar bestuur als burgers vanuit tegengestelde verwachtingen over de rol van de inspraak. Inspraak kwam in de heroverweging of werd soms zelfs als een probleem gezien. Het openbaar bestuur stelde dat inspraakprocedures vaak leiden tot onnodige vertragingen met name in de eerste fase van beleidsvoorbereiding, als 'nut en noodzaak' nog ter discussie staan. Niet zelden scherpte inspraak in deze fase conflicten eerder aan dan dat zij conflicten voorkwam. Burgerlijke of maatschappelijke organisaties wezen daarentegen vooral op het democratisch tekort in de verschillende procedures. Vanwege de complexiteit konden professionele bestuurders zich in de procedures verschuilen zonder dat hierin vanuit deze organisaties effectief tegenwicht werd geboden. In plaats van dat gelegenheid werd gegeven om te kunnen meedenken, werd men vaak geconfronteerd met voldongen feiten.

Wettelijke mijlpalen

De periode tussen 1990 en 2000 gaf inspraak een nieuw gezicht met de Algemene wet bestuursrecht, de nieuwe Provinciewet en Gemeentewet, de Tracéwet, de nimby-regeling en de discussies over wetgeving voor grote projecten. In de aanloop naar de jaren negentig zien Van der Cammen en De Klerk (1986) met name een groeiende kritiek op de detaillering, starheid en moeizame procedures die wetgeving met zich meebracht. In de praktijk golden talrijke, inhoudelijk zeer verschillende inspraakregelingen (Burkens et al, 1994). Inspraakprocedures moesten opnieuw worden bezien. Wetswijzigingen inzake ruimtelijke en infrastructurele besluitvorming waren dan ook vooral gericht op betere coördinatie, een doelmatiger besluitvorming en standaardisering van procedures (WRR, 1994).

De Algemene wet bestuursrecht uit 1994 was volgens de WRR (1994) een reactie op de verbrokkeling en differentiatie van bestuurlijke regelingen. Het was de resultante van het streven in de jaren 80 naar harmonisatie van algemene regels van bestuursrecht. De wet

Bestuursrecht hecht veel waarde aan het begrip belanghebbende. Inspraak geldt dan alleen voor degenen wier belangen ook daadwerkelijk zullen worden geschonden.

In de jaren 90 verschenen ook een nieuwe Provinciewet en een nieuwe Gemeentewet. Met name in de Provinciewet werd vooral de inspraak voor bestuursorganen goed geregeld (Van den Heuvel, 1999). De nieuwe Gemeentewet gaf aan dat de gemeenteraad een inspraakverordening moet opstellen die voorschrijft hoe burgers en andere belanghebbenden in de gemeentelijke beleidsvoorbereiding participeren.

De voor inspraak 'jaren 90 wetgeving' bij uitstek is de Tracéwet en de nimby-bepaling in de WRO. Deze zorgden voor een duidelijker bevoegdheid van hogere bestuurlijke niveaus ter bescherming van het nationale belang. De Tracéwet (1994) is een sectorwet waarin de afstemming met de ruimtelijke ordening expliciet werd geregeld. In kort bestek regelt de Tracéwet de tracéprocedure en coördinatie van de besluitvorming in het sectorale en het ruimtelijke spoor. De m.e.r. en alle ruimtelijke afwegingen zijn geïntegreerd in één tracévaststellingsprocedure met inspraakronden en verantwoordelijkheden voor zowel de minister van VROM als de minister van V&W. De WRR (1998) behandelt in het kader van de Tracéwet en de nimby-bepaling het in de jaren 90 gegroeide accent op infrastructurele voorzieningen. Hierdoor kwam het accent voor inspraak steeds meer op bovenlokaal schaalniveau terecht. Na de jaren 80 nam de centrale rol van het bestemmingsplan en haar inspraakregelingen daardoor af.

Mijlpalen in het beleidsdenken

In probleemdefinities van inspraak uit rapporten die tussen 1990 en 2000 zijn verschenen staat niet langer de positie van burgers centraal en wordt evenmin veel aandacht besteed aan de wijze waarop inspraak wettelijk geregeld zou moeten worden. De nadruk verschuift in deze periode naar de wijze waarop de besluitvorming bij grote projecten gestructureerd zou moeten worden, de mogelijkheden om procedures te verkorten (WRR 1994), de effecten van nieuwe ruimtelijke plannen op eisen van democratie (De Ridder, 1995), de legitimiteit en effectiviteit van ruimtelijk beleid en de problemen rond inspraakprocedures (WRR, 1998). Inspraak wordt, soms nadrukkelijk en soms terloops, met deze aspecten in verband gebracht. Waar in de periode 1970-1980 nog werd gesteld dat eventuele vertragingen door inspraak niet opwegen tegen de democratische winst van inspraak, wordt in de periode 1990-2000 vaker gesteld dat het centrale probleem de langdurige besluitvorming en de geringe efficiëntie van procedures is.

De normatieve uitspraken over inspraak laten tussen 1990 en 2000 een duidelijke doelverschuiving zien. Zo stelt de WRR (1994) dat besluitvormingsprocessen zo moeten zijn ingericht dat geen directe weerstand moet worden opgeroepen. Hiertoe zou de inspraakprocedure veranderd moeten worden. Inspraak vloeit niet langer voort uit een eis van democratie maar staat in functie van 'maatschappelijke coalitievorming' (WRR 1998) in het kader van planvorming.

Mijlpalen in de inspraakpraktijk

In deze periode werd inspraak meer vanuit een normatief perspectief bekeken. Inspraak riep vragen op over het doel en de nut- en noodzaak van formeel voorgeschreven betrokkenheid. De planologische uitwerking van veel infrastructuurprojecten werd een zaak van andere 'omgangsvormen'. Het hoofdprobleem was dat inspraak 'mosterd na de maaltijd' zou zijn. Dit doet zich voor als inspraak wordt geboden in een reeds ver gevorderd stadium van besluitvorming. Het probleem kan dan zijn dat insprekers reageren op een gedetailleerd voorstel dat in feite niet open staat voor veranderingen. Bruning (1994) en Van den Heuvel & De Vries (1999) noemen bijvoorbeeld de besluitvorming rond Schiphol in de beginjaren negentig als voorbeeld van een plan waarvan de opstellers, mede om politiek-bestuurlijke redenen, niet geneigd zijn de inhoud te herzien. Kusiak (1991) heeft het over een inspraakprocedure als 'nazorgtherapie', een 'wassen neus' en een 'doekje voor het bloeden'. Inspraak ging in de heroverweging.

Ook de vele experimenten met interactieve planvorming, participatieve beleidsontwikkeling, open planvorming e.d., schoven inspraak terzijde en probeerden andere vormen van betrokkenheid door burgers, belangengroepen en instanties. Het ging in het algemeen om meer pro-actieve vormen van participeren en meedenken (WRR, 1998; Veldboer, 1996; Woltjer, 2000). Belangrijke experimenten waren de ROM-gebieden benadering zoals in de Gelderse Vallei, de Infralab-benadering bij bijvoorbeeld de A12 en de zogenaamde 'nut-en-noodzaakdiscussies' zoals bij de Verkenning van het Ruimtetekort voor de Maasvlakte (VERM). Andere opvallende recente initiatieven waren de open-planvormingsprocessen van Rijkswaterstaat Noord (bijvoorbeeld A9 en de Coentunnel). De formele inspraakprocedures werden aangevuld met regelmatig informeel overleg tussen betrokken partijen.

Het feit dat nieuwe vormen van betrokkenheid uiteindelijk eerder als aanvulling dan als vervanging van bestaande inspraakprocedures moesten worden gezien impliceert in feite dat inspraak overleefd is gebleven. Hoewel misschien in het beleidsdenken inspraak inderdaad als een probleem op zichzelf werd gezien, was dit in de praktijk toch anders. In de loop van de jaren negentig, na vele experimenten met interactieve planvorming, blijkt dat nieuwe vormen van betrokkenheid niet altijd en overal van toepassing zijn (Woltjer, 2000). Belangrijk is de constatering dat in de 'mainstream' projecten de formeel voorgeschreven inspraak met succes doorging. Sinds 1997 speelt het Inspraakpunt hierbij een belangrijke rol. Daarnaast is het inspraak-instrument aan het eind van de jaren negentig weer wat meer in de belangstelling komen te staan, hoewel het begrip inspraak een 'actievere' betekenis heeft gekregen: "klassieke inspraak heeft plaats gemaakt voor een actieve participatie van burgers en maatschappelijke en private partijen in de ruimtelijke besluitvorming" (RPD, 2000). Maatschappelijke veranderingen en de bovengenoemde experimenten met interactieve planvorming hebben alleen de 'klassieke' inspraak terzijde geschoven. Daarmee worden veeleer de visies uit de jaren zeventig en enkele regelingen uit de jaren tachtig bedoeld, dan de huidige positie van inspraak als wettelijk gefundeerd instrument. De betekenis van inspraak zelf is dus veranderd of verbreed.

Voor de gehele periode na 1990 lijkt de nadruk te liggen op de veelal als ongewenst beschouwde neveneffecten van inspraak en een heroverweging van de positie van inspraak ten opzichte van nieuwe vormen van betrokkenheid. We kenschetsen deze periode met de noemer 'inspraak in heroverweging'.

3.4 Een nadere ordening van de invalshoeken per periode

In deze paragraaf maken we een nieuwe dwarsdoorsnede in de tijd. Daarbij bespreken we niet de belangrijkste mijlpalen per periode maar beschrijven we de invalshoeken in de tijd.

De invloed van *maatschappelijke ontwikkelingen* op de evolutie van inspraak is aanzienlijk geweest. We bespreken hier achtereenvolgens de algemene maatschappelijke context, de positie van de overheid en de positie van de ruimtelijke en infrastructuurplanning. In de ontwikkelingen in algemene maatschappelijke context is zowel sprake van relatief autonome factoren zoals fluctuaties in de economische conjunctuur, technologische vernieuwingen, bevolkingsgroei, ontwikkeling van de massamedia als aan de bovenstaande aspecten gerelateerde factoren zoals politieke participatie en politiek vertrouwen. Belangrijke maatschappelijke factoren bij de opkomst van inspraak waren in ieder geval:

- de breuk met traditionele maatschappelijke structuren
- een stijging van de welvaart en daarmee aandacht voor immateriële zaken,
- een stijgend opleidingsniveau en toenemende tijd van burgers voor politieke activiteiten;
- de opkomst en ontwikkeling van de massamedia.

Van meer recentere datum zijn het verlies van vertrouwen in de wetenschap en politiek en een toename van de controversialiteit en het ontbreken van eenduidige beleidsdoelen.

De positie van de overheid in de samenleving is sinds de jaren zeventig voortdurend ter discussie gesteld. In de jaren zeventig werd de overheid bekritiseerd ten aanzien van de wijze waarin ze aan de verlangens van de burgers tegemoet kwam. In de jaren tachtig volgde fundamenteel kritiek op de omvang en takenpakket van de overheid. In de jaren negentig werden belangenconflicten tussen overheid en private partijen explicieter. De belangrijkste ontwikkeling in het politieke bestel voor inspraak was het verdwijnen van de verzuiling en het doorbreken van bestaande autoritaire structuren. Daarbij hadden voorstellen voor staatsrechtelijke vernieuwingen (openbaarheid, directe democratie, referenda) invloed op de inspraakdiscussie.

In relatie tot de maatschappelijke positie van ruimtelijke en infrastructuurplanning kan worden gesteld dat deze langzaam aan evolueerde van a-politiek en los van sociale verhoudingen in de jaren zestig, tot een activiteit met een grotere nadruk op het belang van maatschappelijke partners. Daarbij veranderde ook de positie die toegedacht werd aan de burger in het planproces. In de jaren zeventig had planning hoge pretenties en verwachtingen ten aanzien van maatschappelijke vernieuwingen waarin de burger een belangrijke rol speelde. In de jaren tachtig stond het nut van de planning als dienstbaar coördinatie-instrument voor de overheid centraal en in de jaren negentig was er de nieuwe betrokkenheid in planprocessen die voortkwam uit ontevredenheid met de toen bestaande formele inspraakmogelijkheden.

Het *beleidsdenken* over inspraak door de jaren heen is niet eenduidig. Met name in rapporten van adviesorganen (RARO en WRR), ad hoc commissies (Commissie Biesheuvel) en in regeringsnota's werden gedachten over de doelen van inspraak naar voren gebracht, maar zij vertonen geen consistente denktrant. Het denken over inspraak in de drie periodes kent een aanzienlijke dynamiek, met name in de gebruikte probleemdefinities en de nagestreefde doelen.

In de gehanteerde probleemdefinities verschoof de aandacht van de vraag hoe de burger betrokken moet worden bij overheidsbeleid (1970-1980) naar de vraag of en hoe inspraak wettelijk geregeld moet worden (1980-1990) en naar de vraag hoe ruimtelijke besluitvormingsprocedures moeten worden gestructureerd met het oog op de legitimiteit en effectiviteit van die procedures (1990-2000). Na 1980 lijkt in de probleemdefinities de burger uit beeld te verdwijnen en na 1990 nam ook de aandacht voor inspraak af. Er waren ook verschuivingen in de nagestreefde doelen van inspraak. De belangrijkste daarvan was dat na 1990 de wenselijkheid van inspraak in planvorming niet langer werd gezien als voortvloeiend uit een eis van democratie, maar een functie vormde van het creëren van draagvlak of 'maatschappelijke coalitievorming'. Voor wat betreft het gebruik van inspraak als beleidsinstrument werd de basis voor het beleidsdenken over inspraak gelegd in de periode 1970-1980. Daarna werd het denken over de vorm waarin inspraak plaatsvindt niet wezenlijk aangevuld of gewijzigd.

De ontwikkelingen in de *wettelijke vormgeving* van inspraak laten een geleidelijke institutionalisering zien, als reactie op allerlei maatschappelijke ontwikkelingen. De roep om democratisering vertaalde zich in de jaren 70 niet onmiddellijk in gewijzigde procedures. Institutionalisering in wetgeving werd voorafgegaan door allerlei experimenten met inspraak. Pas geleidelijk -naarmate inspraak meer ingeburgerd raakte- bevatten diverse voorschriften passages over inspraak. In de jaren 70 lag de nadruk op inspraak als een middel om de besluitvorming te democratiseren. In wettelijke voorstellen uit de jaren 80 blijkt een verdergaande institutionalisering en verambtelijking. In de loop van de jaren 80 en de jaren 90 werden wetswijzigingen inzake ruimtelijke en infrastructuurplanning vooral gericht op betere coördinatie, een doelmatiger besluitvorming en standaardisering van procedures.

Bij de ontwikkelingen in de inspraak in de *praktijk* zien we een grote verscheidenheid aan mijlpalen. De jaren 70 kenmerkten zich door een veelheid aan plannen en projecten die aandacht besteden aan inspraak. De belangrijkste voorbeelden uit de jaren 70 zijn de stadsvernieuwing, het streekplanwerk, en -later- de planologische kernbeslissing. De wortels voor de inspraak zoals we die vandaag kennen liggen vooral in de gemeentelijke stadsvernieuwing. Inspraak was in de jaren 70 meestal een democratiseringsinstrument, te gebruiken binnen de bestaande regelgeving. In de jaren 80 waren er minder praktische mijlpalen voor inspraak, hoewel wel een paar interessante: de Oosterscheldewerken, Amelisweerd (nog voortkomend uit de jaren 70) en de brede maatschappelijke discussie. Naast gedachten over inspraak als een instrument om beleid te democratiseren en bovendien inhoudelijk te verbeteren, kwam de efficiëntie van het inspraakinstrument naar voren. De jaren 90, tenslotte, kenden de vele experimenten met interactieve planvorming. Deze experimenten verliepen in aanvulling op het voortgaan van de reeds geïnstitutionaliseerde wettelijk voorgeschreven inspraak bij projecten.

Als we de rode draad uit de evolutie van inspraak in Nederland vanaf de jaren 70 in één zin zouden moeten samenvatten, dan kunnen we deze kenschetsen als een verschuiving van een nadruk op 'inspraak als oplossing' (1970-1980), naar 'inspraak als instituut' (1980-1990), en tenslotte naar 'inspraak in de heroverweging' (1990-2000). In de slotparagraaf brengen we deze ontwikkeling nog eens samen in een tabel en trekken op basis hiervan enige conclusies. Tenslotte zullen we kort reflecteren op de vraag waar inspraak nu staat en wat de toekomst van de inspraak is.

4 Conclusies en reflectie

4.1 De trends

In de voorgaande paragraaf hebben we de ontwikkelingen in de inspraak vanuit drie invalshoeken besproken. De belangrijkste trends worden in de onderstaande tabel samengevat.

Tabel 3 Trends in de inspraak per periode

Periode Invalshoek	1970 – 1980 Inspraak als oplossing	1980 – 1990 Inspraak als instituut	1990 – 2000 Inspraak in de heroverweging
Maatschappelijke ontwikkelingen	- democratisering - rol burger in planproces	- inburgering, institutionalisering, verambtelijking - planning als coördinatie- instrument	- ontevredenheid met formele inspraak - nieuwe betrokkenheid
	→	→	
Wettelijke veranderingen	- inspraak als middel voor democratisering	- inspraak in procedures en regels - inspraak als instrument voor doelmatigheid	- standaardisering procedures
	→	→	
Veranderingen in het beleidsdenken	- probleem: betrekken van burgers - doel: democratie	- probleem: wettelijk regelen van inspraak - doel: democratie	- probleem: legitimiteit en effectiviteit van procedures - doel: coalitievorming
	→	→	
Veranderingen in de beleidspraktijk	- inspraak als indirecte participatie in gemeenten en provincies - aanvulling op representatieve democratie - aandacht voor effectiviteit en representativiteit	- gejurificeerde inspraak ook op nationaal niveau - inspraak als formeel instrument - aanvulling op representatieve democratie	- nieuwe experimenten - draagvlak als doel op zich - interactieve planvorming als informeel middel ter vervanging van inspraak, later aanvulling
	→	→	

De centrale vraag van dit deelonderzoek is: *hoe is inspraak en haar functie in de loop van de tijd geëvolueerd?* Daarbij kunnen we de vraag stellen of we nog steeds over hetzelfde begrip inspraak praten, en zo nee of dit een kwestie is van een verandering van de functie van inspraak of van een verandering in kenmerken van de inspraak.

We hebben in paragraaf 1.2 de vraag beantwoord *hoe het begrip inspraak kan worden afgebakend ten opzichte van andere, verwante begrippen*. Daarbij hebben we geconstateerd dat hoewel het onderscheid met formele (representatieve) advisering en interactieve planvorming soms vloeiend is, inspraak zich onderscheidt van een aantal verwante concepten. Een constatering is dat sinds de jaren zestig de maatschappelijke consultatie naast de representatieve democratie is ingeburgerd in Nederland.

Uit de trends zoals geconstateerd in tabel 2 blijken opvallende parallellen tussen de inspraak

in de jaren zeventig en nieuwe vormen van betrokkenheid in de jaren negentig. Opvallend is vooral de parallel in normatieve argumenten. In beide gevallen bevat de (vak)literatuur teksten die met normatieve argumenten beschrijven dat de participatie en inspraak van burgers en andere maatschappelijke partijen wenselijk is. Zowel inspraak in de jaren 70 als interactieve planvorming in de jaren 90 was nog niet geïnstitutionaliseerd. De discussie over de wenselijkheid was vooral normatief (en niet functioneel). Een kenmerkend verschil is het moment van inspraak bij de nieuwe vormen van interactieve betrokkenheid. In de jaren 90 leefde de wens tot een vroege betrokkenheid bij planvorming. Deze wens was gebaseerd op de gedachte dat anders beïnvloedingsmogelijkheden al voorbij zouden zijn. Zowel inspraak als interactieve planvorming zijn evenwel een antwoord op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Dit brengt ons bij de tweede deelonderzoeksvraag: *wat is de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen geweest op de evolutie van de inspraak?*

Er liggen met name sterke verbanden van maatschappelijke ontwikkelingen naar mijlpalen in de praktijk. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben een vrij directe weerslag op de praktijk, hoewel deze invloed vooral betrekking had op voorlopers en experimenten in deze praktijk. Daarnaast wordt over het algemeen zowel door ervaringsdeskundigen als door de verkenningen in de praktijk en het beleidsdenken onderschreven dat maatschappelijke veranderingen drijvend zijn voor veranderingen in de wettelijk voorgeschreven inspraak. De maatschappelijke ontwikkeling is er eerst, daarna volgt de institutionalisering. Opvallend is dat de beleidspraktijk ook een eigen oriëntatie heeft, die nadruk legt op maatwerk en variatie in de wijze waarin inspraak en participatie in het algemeen worden toegepast. Hoewel veel minder dan de maatschappelijke ontwikkelingen, zijn sommige mijlpalen in de praktijk katalysatoren voor veranderingen in de andere invalshoeken. Op basis van deze katalysatoren en de maatschappelijke ontwikkelingen geven het beleidsdenken en de regelgeving vervolgens de mogelijkheden en grenzen waarbinnen inspraak zich kan ontwikkelen.

Dit roept ook de vraag op wie veranderingen in de inspraak initiëren. In de veranderingen in het beleidsdenken is 'het probleem' ten aanzien van inspraak gedefinieerd vanuit het perspectief van de overheid. Aanvankelijk was dit probleem het betrekken van de burgers, vervolgens het wettelijk regelen van deze inspraak en tenslotte werd de inspraak zelf een probleem vanuit het perspectief van legitimiteit en effectiviteit van procedures. In zekere zin weerspiegelt dit het maatschappelijke zoekproces naar de balans tussen representatieve democratie en inspraak, of met andere woorden tussen directe en indirecte participatie.

In paragraaf 1.3 hebben we bij de argumenten en functies van inspraak een onderscheid gemaakt tussen de argumenten van en de functies voor burgers en voor de overheid. Dit brengt ons bij een derde vraag: *hoe is de functie van inspraak in de loop van de tijd geëvolueerd?* We bespreken eerst een algemeen beeld en maken hierbij geen onderscheid tussen de beleidspraktijk, het beleidsdenken en in de wetgeving.

In de beschrijvingen van de verschillende perioden zijn we op elkaar deels overlappende ontwikkelingen van inspraak gestuit. Opvallend is de grote mate van consistentie in de vier invalshoeken. Er zijn weinig verschillen in de ontwikkeling van de functie van inspraak in de beleidspraktijk, in het beleidsdenken en in de wetgeving. In alle invalshoeken berust inspraak op een representatief democratiemodel (met indirecte participatie) en op een hiërarchisch sturende overheid. Wel zijn er kleine verschillen, zo overheerst in het beleidsdenken het perspectief van de overheid.

De belangrijkste algehele rode draad voor dit onderzoek is die van de overgang van discussies over inspraak als een oplossing op zichzelf, vanuit normatieve opvattingen over democratisering (1970-1980), naar inspraak als een geïnstitutionaliseerd instrument (1980-1990), en experimenten en discussies over inspraak als een verouderd instrument binnen allerlei opkomende normen over nieuwe vormen van betrokkenheid (1990-2000).

Vooraf in de periode 1970-1980 leefde de normatieve argumenten voor inspraak om 'de burgers' de mogelijkheid te geven om aan de besluitvorming deel te nemen. Daarbij stond de versterking van de bestaande representatieve democratie voorop. Inspraak was in deze visie een soort extra informatiekanaal, en niet gericht op het creëren van vormen van directe democratie. In de beleidspraktijk werd inspraak door burgers normatief gezien. Men wilde mogelijkheden om de besluitvorming te beïnvloeden.

De ideologische lading van inspraak bleef ook tussen 1980 en 1990 nog gericht op het versterken van de bestaande representatieve democratie. Het idee van het introduceren van elementen van directe democratie via inspraak leefde minder sterk. Wel maakten de normatieve argumenten uit de jaren zeventig plaats voor meer functionele argumenten. Inspraak werd geleidelijk aan een wettelijk vastgelegd instrument van belang voor de overheid.

Pas na 1990 zijn uitstapjes naar inspraak als doel op zich of als directere vorm van (burger)participatie terug te vinden. In jaren negentig (en deels al jaren tachtig) was er veel ontevredenheid over de resultaten van sommige inspraakprocessen. Over het geheel genomen overheersen in deze laatste periode gedachten over inspraak als de problematische 'mosterd na de maaltijd'. Het lijkt er op dat de wens tot eerdere betrokkenheid in tegenstelling tot de jaren zeventig vooral vanuit overheidszijde tot stand kwam. Dat gebeurde vanuit een perspectief van effectiviteit en draagvlakvergroting. Daarnaast was er natuurlijk de wens van maatschappelijke groeperingen en burgers om echte betrokken te zijn, maar deze wens komt niet in het algemeen niet zo sterk naar voren als in de jaren zeventig.

Uiteindelijk blijft vooral in de praktijk inspraak toch overeind. Dit is aan de ene kant als bestaand formeel instrument die goed werkt in vele 'eenvoudige' situaties. Aan de andere kant speelt het feit dat het begrip inspraak zelf langzamerhand een andere betekenis heeft gekregen, die niet meer strikt voldoet aan de afbakening van het begrip zoals besproken in paragraaf 1.1.

4.2 Reflectie op de toekomst van de inspraak

Tenslotte zullen we kort reflecteren op de positie van de inspraak. We stellen in de eerste plaats vast dat de formeel voorgeschreven inspraak bij veel belangrijke projecten nog steeds een belangrijke en succesvolle rol speelt. In de tweede plaats stellen we vast dat maatschappelijke veranderingen in de jaren negentig en de experimenten met interactieve planvorming, de rol van inspraak als wettelijk gefundeerd instrument niet terzijde hebben geschoven. Nieuwe vormen van betrokkenheid zijn eerder een aanvulling dan een vervanging van bestaande inspraakprocedures. Daarbij constateren we ook dat inspraak aan het eind van de jaren negentig weer wat meer in de belangstelling is gekomen. Het begrip inspraak heeft echter wel een 'actievare' betekenis heeft gekregen. Betekent deze actieve betekenis dat de grens tussen inspraak en interactieve planvorming zal vervagen?

Een belangrijk verschil tussen interactieve planvorming uit de jaren negentig en de inspraak uit de periode 1970-1980 is dat de laatste veel meer bottom-up tot stand kwam. Na 1990 zijn de nieuwe vormen van betrokkenheid, zoals één van de geraadpleegde deskundigen aangaf, veel meer een 'ongevraagd cadeautje'. Deze indruk lijkt enigszins tegenstrijdig met de indruk dat maatschappelijke ontwikkelingen eerder op een toegenomen wens naar nieuwe betrokkenheid duiden. Interactieve planvorming is echter geen overal toepasselijk instrument. We stelden vast dat het om een filosofie over planvorming gaat, en niet om een universeel geldend instrument. Dat laatste is voor inspraak meer van toepassing. Vermoedelijk speelt de grote variëteit in plannen en varianten van interactieve planvorming daarbij ook een rol.

Het belangrijkste verschil tussen inspraak van toen en de interactieve beleidsontwikkeling van nu is dat inspraak sloeg op deelname bij iets wat er ligt, en dat in interactieve beleidsontwikkeling tevens de probleemstelling door betrokkenen wordt bepaald. Dit is een verschil tussen de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke partijen bij de output van planvorming (inspraak) of een betrokkenheid bij de input (interactieve planvorming). De literatuur en de ervaringsdeskundigen wijzen er overigens op dat de functie van interactieve planvorming, net als bij veel inspraakprocessen, is gericht op draagvlakvorming. Tevens blijkt dat de grenzen tussen inspraak en interactieve planvorming zijn vervaagd. Zowel inspraak als interactieve planvorming richten zich voor een belangrijk deel op het verkrijgen van draagvlak. Inspraak is echter veeleer een functioneel instrument en interactieve planvorming een normatief beargumenteerd idee (zie tabel 3).

Tabel 3 *Vergelijking van inspraak en interactieve planvorming.*

	<i>Inspraak</i>	<i>Interactieve planvorming</i>
<i>Algemeen kenmerk</i>	instrumenteel	normatief
<i>Ontstaans-geschiedenis</i>	'grass roots'	gevarieerd, soms 'ongevraagd'
<i>Betrokkenheid</i>	output participatie	input participatie
<i>Algemene functie</i>	verkrijgen van draagvlak en acceptatie	

De opvattingen over de consequenties van de opkomst van interactieve planvorming voor de huidige wettelijk voorgeschreven inspraak verdelen zich in twee mogelijke visies. Beide visies benadrukken processen van institutionalisering.

Een enkeling meent dat er problemen ontstaan zodra nieuwe vormen van betrokkenheid wettelijk zijn geïnstitutionaliseerd. In deze opvatting kan men beter afscheid nemen van het inspraakinstrument zodra deze is gekanaliseerd in algemene regels. Het inspraakpunt wordt hier gezien als welhaast een archaïsch construct dat inspraak ziet als een beheers- en controle-instrument en niet inspeelt op maatschappelijke ontwikkelingen. Het inspraakpunt kan dan het beste vervangen worden door een steun- of stimuleringspunt voor interactieve planvorming.

Wij denken echter dat inspraak tegenwoordig moet worden gezien als onderdeel van een conglomeraat van allerlei overleg, passend bij maatschappelijke behoeften. Interactieve planvorming is dan een goede, maar wel selectieve aanvulling op de formelere inspraakprocessen. Interactieve planvorming is geen vervanging en moet alleen worden ingezet indien de situatie er om vraagt. Dat zou wel eens een verstandige visie kunnen zijn aangezien veranderingen in de inspraak vanaf het eind van de jaren 60 in het algemeen reacties zijn geweest op maatschappelijke kwaliteitseisen. Terwijl het in de jaren 70 al heel wat was dat er überhaupt inspraak was, zijn burgers nu zodanig geëmancipeerd dat zij zich kritisch opstellen als bijvoorbeeld een kaartje niet klopt of een ambtenaar slecht uit zijn of haar woorden komt. Inspraakprocessen moeten passen bij dergelijke vereisten. Dat wil zeggen dat zij voldoen als instrument, maar in complexe situaties beter zouden kunnen werken indien inspraak wordt aangevuld met enige nieuwe vormen van betrokkenheid.

Hierbij past tevens de vraag wat de gevolgen zouden kunnen zijn indien interactieve planvorming zich verder zou institutionaliseren. Algemeen gesproken lijkt het antwoord te liggen in een dusdanige benadering van interactieve planvorming dat een situatieafhankelijke benadering gevolgd kan worden. Niet zo zeer de positie van interactieve planvorming binnen de procedure of binnen democratische opvattingen staat dan voorop, maar eerder de passendheid binnen het plan, het project of het probleem in kwestie. Inspraak altijd aanwezig (functioneel), terwijl soms tevens interactieve planvorming van toepassing is (normatief).

Met betrekking tot de vraag wie insprekt is er in de praktijk op zeer gevarieerde manier sprake van inspraak door bestuursorganen, soms van burgers in het algemeen of alleen belanghebbenden. Het democratisch aspect is hier van belang. De Nederlandse inspraak past in een model van representatieve democratie. Dat betekent dat vertegenwoordigende bestuurders beslissingen nemen en relatief veel belangenorganisaties inspreken. Indien opvattingen over een overgang naar directere vormen van participatie, zoals in interactieve planvorming, naar voren komen, lijken problemen te ontstaan. Deze problemen zijn vooral normatief van aard. Het gaat dan om de normatieve vragen zoals die ook voor inspraak in de jaren zeventig aan de orde waren: de opvattingen over wat vanuit een zekere maatschappijfilosofie gedaan zou moeten worden. Functioneel gezien, echter, sluiten ook nieuwe vormen van betrokkenheid en de deelname bij de wettelijk voorgeschreven inspraak elkaar niet uit. Zij kunnen in variërende combinaties voorkomen, met inspraak als constante en interactieve planvorming als variabele.