

# Het Vlaams Ecologisch Netwerk als natuurconflict

## Verwarde beleidsvoering en georganiseerde hindermacht

Het Vlaams Ecologisch Netwerk is een pijler van het Vlaamse gebiedsgerichte natuurbeleid. Na het debacle met de Groene Hoofdstructuur waren eenduidige beleidsvoering en heldere communicatie belangrijk om daarvoor alsnog legitimiteit te verwerven. Dit artikel laat zien dat de bij de beleidsvoering voorziene communicatie niet is uitgevoerd, dat allocatie, locatie en medegebruik niet goed onderscheiden zijn, en dat politieke onenigheid leidde tot onverenigbare regels voor participatie. Een en ander heeft de hindermacht eerder vergroot dan verkleind, en de legitimiteit van het natuurbeleid aangetast.

Geïnspireerd door de ecologische netwerkgedachte was in Vlaanderen in 1991 de Groene Hoofdstructuur (GHS) gelanceerd. Deze variant van de Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zou de ruggengraat vormen van het vernieuwde gebiedsgerichte natuurbeleid in Vlaanderen. Doel was het creëren van grote, aaneengesloten natuurnetwerken om de levenskansen van planten- en diersoorten te vergroten. De GHS liep evenwel uit op een debacle. In de eerste plaats omdat het mestbeleid in die periode voor veel onrust en verzet in agrarische kringen zorgde, was er ook fors protest tegen de GHS (zie Bogaert en Leroy, dit themanummer). In de tweede plaats, echter, moet het vastlopen van het beleidsproces rond de GHS worden toegeschreven aan een slecht voorbereid en slecht begeleid proces van communicatie en participatie. Eén ‘detail’: de begeleidende, indicatieve ontwerpkaarten werden door diverse actoren als klassieke ‘bestemmingskaarten’ geïnterpreteerd en niet als aanduiding van de zoekgebieden waarbinnen het natuurnetwerk zou worden gerealiseerd (De Blust, 1995; Bogaert, 2004). Dit misverstand over doel en status van de kaarten was symptomatisch voor de onhelderheid over doel en vormgeving van het beleidsproces als geheel. In de termen die door Loots en Leroy (dit themanummer) zijn uiteengezet: in de beleidsvoering rondom de GHS waren, afgezien van de politiek ongunstige omstandigheden, ook de vraagstukken allocatie, locatie en regime van medegebruik

én de aanpak daarvan onvoldoende helder onderscheiden. Bovendien was onduidelijk wie waarover in welke fase mocht meepraten, kortom, hoe de participatie was geregeld. Die dubbele onhelderheid versterkte het verzet alleen maar.

Ondanks het afvoeren van de GHS was en is Vlaanderen, onder impuls van Europa, verplicht een ecologisch netwerk (opnieuw) als beleidsdoelstelling op te nemen en te realiseren. Met het oog op een Europees NATURA 2000 netwerk moeten de Europese lidstaten immers een eigen ecologisch netwerk ontwikkelen. Vandaar dat het Natuurdecreet (1997), met de lancering van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN), de basisprincipes van de GHS weer opneemt. Dit artikel gaat na hoe, vooral in de periode 2002-2003, de participatie en de besluitvorming rondom de realisatie van dit VEN zijn aangepakt en in welke mate die aanpak de legitimiteit van het natuurbeleid heeft versterkt of aangetast. Daarbij is in dit artikel gebruik gemaakt van twee empirische onderzoeken. Het ene onderzocht de beleidsvoering over het VEN vanuit de vraag of die aanpak het draagvlak voor, lees de legitimiteit van het natuurbeleid heeft vergroot of niet (Leroy *et al.*, 2004). In dat onderzoek zijn ook 6 andere casus onderzocht, waarvan 4 in het artikel van Leroy en Loots (dit themanummer) terugkomen. Het andere onderzoek betreft een inhoudsanalyse van Vlaamse kranten in de periode 2001-2003 (De Zitter *et al.*, 2003). Die analyse laat

PIETER LEROY EN  
DIRK BOGAERT

Prof. dr. P. Leroy, Milieu en  
Beleid, Universiteit Nijmegen,  
p.leroy@fm.ru.nl  
Dr. D. Bogaert,  
Arteveldehogeschool Gent,  
dirk.bogaert@arteveldehs.be

Foto: Vilda/Yves Adams  
Hazelmuis.

de belangrijkste patronen zien in de maatschappelijke en politieke reacties op het VEN, juist in relatie tot de beleidsontwikkelingen.

In dit artikel wordt gebruik gemaakt van de drie analytisch onderscheiden vraagstukken, allocatie, locatie en regime van medegebruik, zoals Loots en Leroy (dit themanummer) identificeren. Daarnaast wordt voortgebouwd op sociaal-wetenschappelijke literatuur over beleid, beleidsprocessen en participatie, natuurlijk met betrekking tot het natuurbeleid (bijvoorbeeld: Kuindersma, 2002; Bogaert, 2004). Daarbij gaat het hier in het bijzonder om de vraag of, in welke mate en op welke wijze de organisatie en uitvoering daarvan bijdragen tot de acceptatie en legitimiteit van het natuurbeleid. In de literatuur worden acceptatie en legitimiteit op diverse manieren gedefinieerd en geoperationaliseerd (vergelijk: Cashore, 2002; Parkinson, 2003; Aarts, 2004). Voor de eenvoud wordt hier met acceptatie en legitimiteit verwezen naar de mate waarin de daarbij betrokkenen het beleid moreel gezagvol en acceptabel, inhoudelijk duidelijk en juist, en procesmatig eenduidig en controleerbaar vinden. In de mate dat aan deze voorwaarden is voldaan, is beleid legitiem.

### **Het VEN: doelstelling en voorziene procesvoering**

Het Natuurdecreet (1997) legt het totaal aan af te bakenen gebieden voor het VEN vast op 125.000 ha. Ter ondersteuning daarvan wordt voorzien in het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON), dat uit 150.000 ha verwevingsgebied en een onbepaalde oppervlakte aan natuurverbindingsgebied bestaat. Deze oppervlakte doelstellingen zijn overigens ook opgenomen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997). Daar wordt evenwel een andere planhorizon gehanteerd (realisatie tegen 2007 in plaats van tegen 2002) en wordt bovendien een afwijkende terminologie gebruikt ('natuurlijke structuur'). Niettemin: de allocatie

doelstellingen - die recent zijn bevestigd in het nieuwe Vlaamse Regeerakkoord van 2004 - lijken 'verworven'. De afwijkingen tussen Natuurdecreet en RSV verhullen evenwel stevige politieke meningsverschillen, die tussen 1997 en 2002 niet zijn opgelost en hun schaduw zouden werpen over de realisatie van het VEN.

De afbakening van het VEN, in termen van Loots en Leroy (dit themanummer): de locatie, is een taak van de Vlaamse Regering, die hierbij twee fasen voorziet. De afbakening van het VEN 1<sup>e</sup> fase gebeurt alleen in wat volgens het gewestplan 'groene gebieden' zijn, en bovendien alleen in zogenaamde consensusgebieden. Die werden geselecteerd door een vergelijking te maken tussen de kaart van de gewenste agrarische structuur (GAS) en de Prioriteitenkaart Natuur en Bos (PNB). Door de afbakening te beperken tot wat volgens de ruimtelijke ordening al 'groen gebied' en 'consensusgebied' is, hoopte men - zonder dat dit uitdrukkelijk werd gezegd - scherpe locatiediscussies in deze eerste fase te ontlopen. Dat bleek een misrekening, zo zal hierna blijken. Vervolgens werden de ontwerpkaarten en het kader van maatregelen voorgelegd aan vertegenwoordigers van de natuurbehouds-, de landbouw- en de bosbouwsector. Daarbij was - maar ook nu weer impliciet - in feite opnieuw de locatiewestie aan de orde: vanuit de sectoren natuur, landbouw en bos werd nagegaan of de voor hen belangrijkste gebieden waren opgenomen of juist waren gevrijwaard. Op die basis stelde de Vlaamse Regering op 19 juli 2002 de eerste selectie van gebieden voor het VEN voorlopig vast. Ruim een jaar later, op 19 september 2003, werd de afbakening van het VEN 1<sup>e</sup> fase, na de nodige aanpassingen, definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Daarmee zijn in deze fase circa 86.700 ha vastgelegd, inclusief de begeleidende besluiten over beperkende maatregelen en vergoedingen. Dat betekent overigens dat in de 'tweede fase' van het VEN nog 38.000 ha 'planologisch nieuw' groengebied moet worden toegevoegd om de voorziene doelstelling van 125.000 ha te halen.



Het vervolg van dit artikel gaat vooral over de periode 2002-2003, met een doorkijk naar het (te voorziene) vervolg daarop. In het ruime jaar tussen juli 2002 en september 2003 zit immers de cruciale fase van het proces van beleidsvoering. Zoals aangegeven was de realisatie van de GHS voor een belangrijk deel vastgelopen door slecht voorbereide en slecht begeleide communicatie. Dat was voor de overheid, preciezer, voor de minister en de ambtenarij verantwoordelijk voor natuur, aanleiding een heus plan voor communicatie en participatie te voorzien, waarbij in de opeenvolgende fasen op verschillende manieren met verschillende partijen over het VEN zou worden overlegd.

In de eerste plaats is een intersectorale ambtelijke werkgroep ingesteld om het proces van verwerving en afbakening te sturen en te begeleiden. In deze zogenaamde VER-AF-werkgroep (VERwerving en AFbakening), zaten vertegenwoordigers van de Afdeling Natuur, de Afdeling Bos & Groen, de Administratie Ruimtelijke Planning en de Vlaamse Landmaatschappij. In de praktijk ging dit overleg over veel meer dan louter verwerving en afbakening, en betrof het een strategische bespreking van alles wat met de inrichting en het beheer van het buitengebied te maken had. In de tweede plaats was er informeel overleg tussen belangrijke actoren uit de sectoren natuur (Natuurpunt), bos (de grote boseigenaars) en landbouw (Boerenbond en Algemeen Boerensyndicaat) in de zogenaamde Klankbordgroep. Hiermee werd de traditie van overleg over het natuurbeleid tussen overheid en een beperkt aantal actoren voortgezet, zoals Bogaert en Leroy (dit themanummer) laten zien. Tegelijkertijd werden andere actoren, zoals kleine eigenaars, jagers en vissers, uitgesloten. Deze actoren ervoeren het beleidsproces rondom het VEN dan ook als een gesloten en weinig transparant proces. Kortom, de keuze van wie wel en niet aan de gesprekken over de afbakening mocht deelnemen was niet helder gemotiveerd en voor sommigen, die nochtans door de afbakening van het VEN geraakt zouden

worden, niet acceptabel. Hun uitsluiting in deze fase van het proces zou later voor grote problemen zorgen.

Tot zover de organisatie van de procesvoering en de participatie binnen de Vlaamse overheid en met enkele preferente doelgroepen. Daarnaast voorzag de aanvankelijke strategie ter begeleiding van het VEN, ook communicatie met en participatie van 'de samenleving', meer bepaald lokale overheden, doelgroepen en overige burgers. Daarvoor werd een opdracht ontwikkeld die zou worden uitbesteed aan een groep van adviesbureaus. Aanvankelijk (voorjaar 2002) ging het om een brede en ambitieuze opdracht: 'het opstellen, organiseren en uitvoeren van informatieverstrekking aan en overleg met diverse doelgroepen tijdens de afbakeningsprocedure van VEN 1<sup>e</sup> fase, met productie van materialen en documenten'. De opdracht bestond uit twee delen: een deel van de communicatie zou worden gericht op diverse bevolkingsgroepen tijdens het afbakeningsproces van het VEN 1<sup>e</sup> fase, een ander deel zou bestaan uit communicatietraining voor ambtenaren van de diverse betrokken overheden. Op dit tweede deel gaan we hierna niet verder in.

Het eerste deel van deze opdracht impliceerde veel meer dan louter informatieverstrekking, meer ook dan eenrichtingscommunicatie vanuit de overheid naar de burgers, met een consultatie van diezelfde burgers als hoogste ambitie. Hier werd een hoger niveau van participatie geambieerd: de overheid voorzag uitdrukkelijk in anticiperende vormen van communicatie én overleg met verschillende doelgroepen (beleidsmakers, -adviseurs, -uitvoerders, eigenaars, gebruikers), zowel over de gevolgen van de afbakening als over de inzet van instrumenten. De opdrachthouder kreeg daarom een actieve rol in een proces dat moest leiden tot een beter draagvlak voor het VEN. Daarbij was zelfs voorzien in een soort nulmeting van het maatschappelijk draagvlak, en werd actoren toegezegd dat ze ook later actief in het proces zouden worden betrokken.

In de wetenschappelijke literatuur over participatie en voor-



al over de uiteenlopende ambitieniveaus daarin, wordt vaak verwezen naar de zogenaamde 'participatieladder' (Edelenbos et al., 1998) (zie tabel 1). Die is samengesteld uit gradueel verschillende types van participatie: van informeren, via raadplegen en adviseren tot coproduceren en meebeslissen. Met elk ambitieniveau van participatie hangt overigens niet alleen een bepaalde rol van de participant (burger en middenveld), maar ook van bestuurders en ambtenaren samen (o.a. Edelenbos en Monnikhof, 1998; Pröpfer en Steenbeek, 1999; Korsten, 2000; Kalk en De Rynck, 2002). Het ambitieniveau inzake participatie hangt daarom samen met een bepaalde bestuursstijl, en vergt dan ook een nieuwe houding en nieuwe vaardigheden van bestuurders en ambtenaren.

### **Van pro-actieve participatie naar klassiek openbaar onderzoek**

Uit de toelichting hiervoor en, meer nog, uit de stukken die aan de opdracht voor het aanvankelijke communicatie- en participatieproces over het VEN ten grondslag liggen, is helder dat gekozen werd voor een hoog ambitieniveau. Daarmee wilde men lessen trekken uit het debacle van de GHS. Blijft de vraag of de voorwaarden die - qua overheidsrollen en beleidsstijl - bij een dergelijk ambitieniveau horen, waren vervuld. Uit het artikel van Bogaert en Leroy (dit themanummer) is duidelijk dat het natuurbeleid noch veel ambitie, noch veel ervaring had met betrekking tot participatie. Bovendien waren de politieke omstandigheden niet gunstig voor een zo hoog ambitieniveau inzake participatie. In tegenstelling tot de aanvankelijke opdracht voor participatie- en communicatie over het VEN, werd de werkelijk uitbestede opdracht dan ook beperkt tot het uitwerken van een informatiecampagne, parallel met een tijdens het proces van afbakening alsnog ingeschoven procedure van openbaar onderzoek. Dat vergt enige toelichting. Het Natuurdecreet (1997) voorzag aanvankelijk twee ver-

schillende processen van afbakening van het VEN, afhankelijk van de vigerende planologische bestemming. Zoals hiervoor uiteengezet voorzag men voor de reeds groene planologische bestemmingen in het instellen van een adviesronde binnen de Vlaamse administratie, en advisering door betrokken gemeenten, provincies en - waar van toepassing - polders en wateringen. Vanuit het natuurbehoud klinkt dat wellicht als een lichte procedure, en dus rijst de vraag waarom ze vervolgens met een ambitieus participatieplan werd verzwaard. Dat maakte het proces immers dubbelzinnig qua participatieambities. Bovendien was het een procedure ad hoc, specifiek voor dit deel van het natuurbeleid. In elk geval week ze af van wat in de ruimtelijke ordening gebruikelijk is. Immers, aanvankelijk werd alleen voor de afbakening van het VEN in 'andere dan groene' bestemmingen voorzien in een openbaar onderzoek, zoals voorzien en gebruikelijk bij planologische bestemmingswijziging.

Maar toen de Vlaamse regering op 19 juli 2002 de eerste selectie afbakeningsplannen VEN 1<sup>e</sup> fase voorlopig vaststelde, werd tegelijkertijd ook het Natuurdecreet grondig aangepast. Inhoudelijk is van belang dat daarbij de zogenaamde speciale beschermingszones, gebaseerd op de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, in het decreet werden ingeschreven. Procesmatig is van belang dat de afbakeningsprocedure voor VEN en IVON grondig werd gewijzigd: er werd (alsnog) voorzien in een openbaar onderzoek, nu ongeacht de vigerende planologische bestemming. Die wijziging is de voorlopige uitkomst van een stevig politiek gevecht: na het debacle van de GHS waren de protesten tegen een netwerk van groene bestemmingen weliswaar verstomd, een nieuw initiatief op dat gebied werd niet meteen verwelkomd. Binnen de toenmalige Vlaamse regering (1999-2004) stonden de groene partij Agalev, met haar voor milieu, natuur en landbouw verantwoordelijke minister Dua, tegenover de liberale VLD, met haar minister voor ruimtelijke ordening

Ambitieniveau inzake participatie	Bestuursstijl	Rol van de bestuurder	Rol van de ambtenaar (Burger of middenveld)	Rol van de participant
<b>Interactief</b>				
<i>(Mee)-beslissen</i>	<b>Faciliterende stijl</b> Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid en materiele hulpmiddelen). Participanten worden ondersteund om zelf initiatief te nemen	Facilitator	Ondersteuner Dienstbare adviseur	Initiatiefnemer Producent
<i>Samenwerken Mee-beslissen</i>	<b>Samenwerkende stijl</b> Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen. Er is een evenwichtige inbreng	Facilitator Regisseur	Ondersteuner Dienstbare adviseur Communicator	Samenwerkings- partner Co-producent
<i>Mee-beslissen Coproduceren</i>	<b>Delegerende stijl</b> Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven	Facilitator Regisseur	Dienstbare adviseur Communicator	Medebeslisser Co-producent
<i>Adviseren</i>	<b>Participatieve stijl</b> Men kan adviseren over een open vraagstelling. Het bestuur vraagt een open advies waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven	Regisseur	Dienstbare adviseur Actor	Adviseur
<b>Niet interactief</b>				
<i>Raadplegen</i>	<b>Consultatieve stijl</b> Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling. Deze kan zich uitspreken overeen gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving	Coördinator Bestuurder	Actor	Geconsulteerde
<i>Informeren</i>	<b>Open autoritaire stijl</b> Participanten zijn doelgroep van onderzoek en/of voorlichting	Bestuurder	Actor Voorbeslisser	Doelgroep van onderzoek of voorlichting
<i>Geen participatie</i>	<b>Gesloten autoritaire stijl</b> Hiërarchische sturing	Bestuurder	Voorbeslisser	Geen

**Tabel 1** De participatieladder: uiteenlopende ambitieniveaus voor participatie en bijhorende beleidsstijlen. (Bron: Bogaert, 2004; naar Wildemeersch *et al.*, o.b.v. Pröpper en Steenbeek, 1999; Kalk en De Rynck, 2002:19)

**Table 1** The ladder of participation: varying ambitions on public participation and the accompanying styles of governance. (Source: Bogaert, 2004; naar Wildemeersch *et al.*, o.b.v. Pröpper en Steenbeek, 1999; Kalk en De Rynck, 2002:19)



Van Mechelen, hierin gesteund door zijn partijgenoot en toenmalig minister-president Dewael. Het VEN was binnen die regering inmiddels een in hoge mate controversieel thema. Dat grote politieke belang bleek ook uit het feit dat het VEN werd opgenomen in het zogenaamde Zomerakkoord van 2002, een soort actualisering en bijstelling van het Regeerakkoord uit 1999. In dit Zomerakkoord bevestigden de meerderheidspartijen weliswaar de oppervlakte doelstellingen zoals geformuleerd in het Natuurdecreet en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, maar nu op voorwaarde dat er ook voor de planologisch 'groene gebieden' een openbaar onderzoek werd voorzien. Met behulp van het zware middel van een decreetwijziging - ook weer symptomatisch voor het grote politieke belang -, greep men dus terug op de klassieke spelregels voor allocatie en locatie, zoals die zijn vastgelegd in de ruimtelijke ordening: een openbaar onderzoek. Tegelijkertijd verviel de oorspronkelijk voorziene adviesvraag aan gemeenten, provincies en administraties, en verdween het voorziene overleg met betrokken actoren.

De politieke tegenstellingen binnen de Vlaamse regering hebben tot deze tussentijdse wijziging van procedure en spelregels geleid. De oppervlakte doelstellingen voor het VEN werden weliswaar bevestigd, maar in ruil daarvoor greep men terug op de klassieke regels voor participatie rondom ruimtelijke bestemmingwijzigingen. Uit tabel 1 mag duidelijk zijn dat men daarmee een veel lager niveau van participatie ambieert, en dat eerder toegezegde vormen van overleg met doelgroepen, van ondersteuning van lagere overheden enzovoort verdwenen. Het aanvankelijk voorziene en ambitieuze type van participatie is immers onverenigbaar met het ambitieniveau dat nu was gekozen. Paradoxaal genoeg werd hiermee echter de mogelijke hindermacht van allerlei 'insprekers' vergroot. Deze wijziging van de spelregels voor participatie werd, door de VLD en andere tegenstanders van het VEN, ook verdedigd met het argument dat het op deze manier democratischer was. Zonder

daarover ten gronde stelling te willen nemen: onhelder is waarom voor de afweging van de allocatie en de locatie van natuur andere spelregels zouden gelden dan voor andere ruimteclaims. Het lijkt erop dat de politiek verantwoordelijken ervan uitgingen dat het proces van allocatie nu achter de rug was, en dat vraagstukken van locatie en het eventuele regime van medegebruik via een proces van voorlichting en overleg ter plaatse wel opgelost zouden kunnen worden. Dat proces zou immers het draagvlak ten goede komen. Voor de tegenstanders was het allocatievraagstuk, ondanks de herbevestiging van de oppervlakte doelstellingen, bepaald niet afgesloten. Zij wilden de participatie zodanig organiseren dat juist dát vraagstuk opnieuw geagendeerd kon worden. Als gevolg daarvan moest een voortvarend opgezette participatiestrategie alsnog verlaten worden, met alle frustratie bij de betrokkenen van dien. Deze onhelderheid en verwarring over de procedure en de spelregels droegen alleszins niet bij tot de acceptatie en legitimiteit daarvan. De aanpassingen van het Natuurdecreet en het voorzien van een openbaar onderzoek vertraagden natuurlijk het proces van afbakening. Bovendien waren er administratieve problemen bij de uitbesteding van de opdracht voor de begeleidende communicatie en participatie. Die opdracht werd, logisch gezien de nieuwe afspraken over de spelregels, herleid tot informatieverstrekking bij en het vlot laten verlopen van het openbaar onderzoek.

### **Het openbaar onderzoek**

Van 23 september tot 21 november 2002 werden de voor afbakening voorgedragen gebieden in een openbaar onderzoek aan de bevolking voorgelegd. In diezelfde periode (september - oktober 2002) organiseerde de Vlaamse overheid de communicatiecampagne die nu was afgeslankt tot een eenrichtings informatieoverdracht. De campagne bestond enerzijds uit het verspreiden van folders (122.400 ex.), van een algemene brochure (ca. 32.000 ex.) en van doelgroepgerichte

brochures (landbouw: 13.400 ex.; eigenaars: 13.400 ex.; recreatie: 15.200 ex.; bos: 12.200 ex.). Anderzijds werden provinciale VEN-infomarkten (ca. 900 bezoekers) georganiseerd en werd een website geopend (ca. 11.000 hits). De infomarkten, voorzien als informatie-uitwisseling tussen overheid en maatschappelijke actoren, werden door het kabinet als bedreigend ervaren, zodat er slechts in beperkte mate voor is gemobiliseerd. Bovendien: op de keper beschouwd pasten deze informatiemarkten in de meer ambitieuze participatieleerlogica die inmiddels was verlaten. Ten slotte werden ook informatiedagen georganiseerd voor ambtenaren en gemeentebesturen.

Was te elfder ure tot een openbaar onderzoek besloten, ook voor de afhandeling daarvan moest een (nood)voorziening worden getroffen. Omdat men daar zowel de inhoudelijke expertise als de nodige capaciteit hoopte te vinden, kreeg de MiNa-Raad de verantwoordelijkheid het openbaar onderzoek, in het bijzonder de bezwaren af te handelen. Er zijn in totaal 8.968 bezwaren ingediend, waarvan er overigens 1.032 het VEN ondersteunden. Voorts bevatte de post 3.000 identieke bezwaren, en waren er 458 afkomstig van administraties. Ten slotte zijn er ook een aantal bezwaren onder een valse of fictieve naam ingediend. Het is overdreven te gewagen van 'sabotage', zoals de krant *De Morgen* (17.05.2003) schreef, maar de bezwaarschriften getuigen wel van mobilisatie en organisatie van het verzet tegen het VEN.

De ingediende bezwaarschriften leiden tot een aantal belangrijke vaststellingen. Inhoudelijk volstaan we, juist gezien de grote verschillen, met de vaststelling dat de bezwaren over ongeveer alles gingen: globale allocatiedoelstellingen of precieze oppervlaktes van deelgebieden, locaties in algemene en in zeer specifieke zin, oproepen tot medegebruik of juist verzet daartegen enz. Dat roept de principiële vraag op naar de geschiktheid van een procedure van openbaar onderzoek over iets als het VEN, het roept de prakti-

sche en politieke vraag op of de vraagstelling (wat wordt nu eigenlijk voor openbaar onderzoek voorgelegd?) niet preciezer had gemoeten, of dat zij wellicht met opzet breed is gehouden.

Enkele andere vaststellingen gaan juist op die procesvoering in. Ten eerste valt het grote aantal bezwaren op dat vanuit de administraties, doorgaans van belendende beleids-terreinen, is ingediend. Dat is aanwijsbaar een effect van het ontbreken van voorafgaand overleg met die administraties, zoals eerst voorzien in en vervolgens geschrapt uit het Natuurdecreet. Ten tweede zijn veel bezwaarschriften ingediend door (groepen van) de facto bij het VEN betrokken actoren. Zoals gezegd was in het proces immers geen ruimte meer voor breed overleg. De inbreng van actoren was beperkt gebleven tot de 'nulmeting' en, voor een select aantal actoren, tot participatie in een klankbordgroep. Diverse andere betrokkenen, waaronder de voor iedere bestemmingswijziging belangrijke groep: de eigenaars, waren echter helemaal niet betrokken geweest. Ten derde zagen ook provincies en gemeenten zich, juist door het vervallen van het aanvankelijk voorziene overleg, genoodzaakt hun standpunt via een bezwaarschrift duidelijk te maken, vaak met het subsidiariteitsprincipe als argument. Juist deze drie groepen van 'buitengesloten' actoren probeerden dus via het openbaar onderzoek alsnog hun machtspositie te versterken.

Deze bezwaren en de actoren die ze inbrachten verwijzen dus naar enkele merkwaardige kenmerken van de procesvoering. Zo wijzen de bezwaren vanuit de administraties en vanuit de lokale overheden - die inhoudelijk vaak dubbelres zijn van de politieke tegenstellingen op Vlaams niveau - op een merkwaardige wijze van intern-bestuurlijk communiceren: een openbaar onderzoek lijkt hier in de plaats te (moeten) komen van overleg en afstemming met andere beleidsdomeinen en met andere overheidsniveaus. Dat geldt te meer waar het formele planprocedures betreft, zoals in de



ruimtelijke ordening. Het proces van VEN-afbakening anticipeerde bijvoorbeeld in het geheel niet op de parallel lopende processen van gemeentelijke structuurplanning. Tegelijkertijd is voorafgaand overleg met doelgroepen in de formele spelregels van de ruimtelijke ordening weliswaar niet voorzien, maar wordt zij rondom andere grote ruimtelijke bestemmingswijzigingen (havenuitbreiding, groot-schalige infrastructuur en andere) wel degelijk ingebouwd. Beide punten indiceren dus opnieuw het hybride karakter van de procesvoering: eerst golden specifieke, voor het VEN fase 1 bedachte spelregels, maar toen die geen politiek draagvlak kregen en er alsnog naar de generieke spelregels van de ruimtelijke ordening werd gegrepen, is dat halvelings en improvisatorisch gebeurd. Daardoor liepen onverenigbare participatiebeloften en -praktijken door elkaar, en moest één (onhelder) proces in één keer uitkomst brengen over zo onderscheiden vraagstukken als allocatie, locatie en medegebruik op zowel Vlaams als lokaal niveau. Daarmee kon niet alleen het proces op weinig acceptatie rekenen, ook de onduidelijkheid over de inhoudelijke inzet van het beleid leidde niet tot grotere legitimiteit.

De onhaalbaarheid van dat laatste, het zowel voeren van een Vlaamse als een lokale discussie, het voeren van zowel allocatie-, locatie- als medegebruiksdiscussies, blijkt (zoals bij de GHS) uit de bij het VEN gehanteerde kaartmateriaal en de bezwaren daartegen. Ook nu was het kaartmateriaal, zowel door de gebruikte schaal als door de grafische voorstelling, als communicatie-instrument niet geschikt. De overheid had in dit opzicht niet van de GHS geleerd. Bovendien wekte de beperkte verspreiding van het VEN-kaartmateriaal, in tegenstelling tot de ruime verspreiding van de kaarten van de Gewenste Agrarische Structuur (GAS), wantrouwen over het afbakingsproces. De MiNa-Raad suggereert in zijn conclusies over de bezwaarprocedure dat bij de verspreiding van het kaartmateriaal meer gebruik had kunnen worden gemaakt van het zogenaamde middenveld. Zowel

het Vlaams Economisch Verbond (VEV, de werkgeversorganisatie) als de Kamers van Koophandel hadden graag informatieavonden georganiseerd, maar kregen hiervoor geen ondersteuning. De suggestie van de MiNa-Raad is juist, maar gaat voorbij aan het feit dat een dergelijke aanpak lastig verenigbaar was met de eenmaal gekozen formule van het openbaar onderzoek.

Samengevat onderscheidt de MiNa-Raad de volgende algemene bezwaren tegen het openbaar onderzoek rondom het VEN: onduidelijke en onnauwkeurige ontwerp-afbakingsplannen, een beperkte verspreiding van die ontwerp-afbakingsplannen, onvolledige informatie én gebrekkige communicatie (MiNa-Raad, 2003). Dit laatste staat volgens de Raad in contrast met de grote investering die is gedaan in het communicatieproces. Als belangrijke verklaring ziet de Raad een schaalprobleem: het organiseren van de informatie en communicatie op provinciaal niveau impliceerde dat men onvoldoende dicht stond bij de mensen, bij de middenveldorganisaties en bij de gemeenten. Daarnaast meent de Raad dat er behoefte was aan méér inspraakmogelijkheden. Naast het openbaar onderzoek hadden in de verschillende fasen van het beleidsproces ook andere vormen van inspraak en overleg moeten worden uitgewerkt - zoals oorspronkelijk voorzien - met een uitgebreidere groep van actoren. De afwezigheid daarvan bracht met zich dat het openbaar onderzoek alle verzet moest 'opvangen'. Ook dat lukte niet, want behalve tot bezwaarschriften, leidden inhoud en procesvoering van het VEN ook tot mobilisatie van lokaal verzet, uitmondend in allerlei betogingen. Bij deze betogingen bleek niet alleen onvrede over het locatievraagstuk en niet alleen NIMBY-geïnspireerd verzet, maar ook verzet tegen het op de ontwerpplannen onzichtbare medegebruik. Bij diverse actoren groeide dan ook angst dat iedere vorm van medegebruik zou worden verboden, dat het VEN met andere woorden een onversneden claim voor 'pure' natuur inhield.



---

Het een en ander sluit, in andere termen, sterk aan bij onze conclusie dat het, vanwege politieke tegenstellingen, (laat-tijdig) overschakelen van de ene naar de andere vorm van participatie, inclusief de daarbij horende spelregels over wie op welke manier in welke fase betrokken wordt, en de onverenigbaarheid van die beide vormen, de legitimiteit van het VEN ernstig heeft aangetast. Bovendien was onhelder welke kwestie, allocatie, locatie, medegebruik in welke fase, op welk niveau en door wie zou worden beslecht. Kortom, noch procesmatig, noch inhoudelijk kon het VEN op veel legitimiteit rekenen. Dat laatste blijkt, ten overvloede, ook uit het patroon van maatschappelijke mobilisatie en uit de verschuivende agendering van aan het VEN gerelateerde vraagstukken, zoals die uit demonstraties enerzijds en uit een krantenanalyse anderzijds naar voren komt.

### **Agendering van het VEN en mobilisatie van hindermacht: verschuivende argumenten**

Natuurlijk is er, in de periode 2002-2003 die hier centraal staat, veel over het VEN gecommuniceerd. Een deel van die communicatie, bijvoorbeeld binnen en rondom de Vlaamse regering, de betrokken ministers en hun kabinetten, de ambtenarij enzovoort, is niet eenvoudig te achterhalen, laat staan te reconstrueren. Zichtbaarder is de publieke communicatie, bijvoorbeeld in de media. Een deel van die laatste gebruiken we hierna om, indicatief, een beeld te schetsen van de manier waarop het VEN in de publieke aandacht kwam en maatschappelijk geagendeerd werd, en van de geleidelijke mobilisatie van hindermacht tegen het VEN.

Zoals gezegd is voor de periode mei 2001-mei 2003 een inhoudsanalyse van de verslaggeving over het VEN in de Vlaamse dagbladen gemaakt (De Zitter et al., 2003). Hoewel het 'slechts' om alle Vlaamse dagbladen gaat, geeft dat onderzoek, met ruim 330 artikels, een aardig beeld van de verschuivende accenten in de berichtgeving over het VEN. Voor

de methodische opzet van het onderzoek verwijzen we naar de originele rapportering, hier halen we daaruit slechts enkele vaststellingen en conclusies naar voren.

### **Wanneer bericht men over het VEN?**

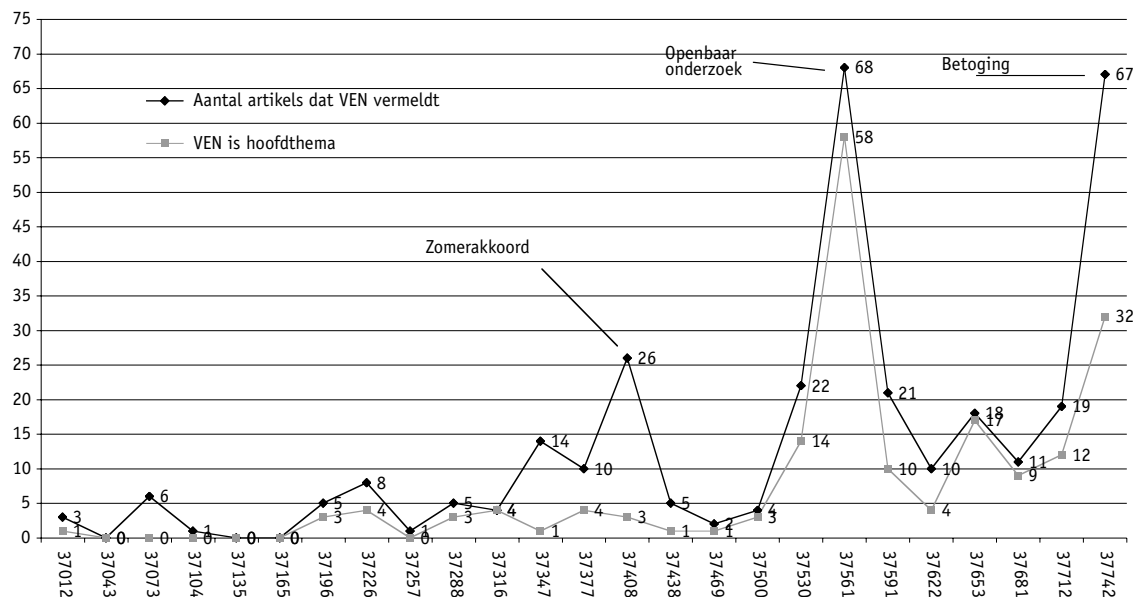
Terwijl het onderzoek de periode mei 2001 tot mei 2003 omspant, komt het VEN pas goed in de belangstelling vanaf maart 2002, en is het regelmatig aan de orde in de periode november 2002 - mei 2003. De berichtgeving toont drie piekperiodes (zie figuur 1): juni 2002 (besluitvorming binnen de Vlaamse regering, Zomerakkoord), november 2002 (einde openbaar onderzoek) en mei 2003 (betoging in Gent, federale verkiezingen). Het is duidelijk dat de berichtgeving de piekmomenten in de politieke besluitvorming en de maatschappelijke beroering weergeeft.

### **Wat bericht men over het VEN?**

Naarmate de onderzochte periode verstrijkt, is sprake van een duidelijke verschuiving in de accenten in de berichtgeving: van algemene en redelijk positief gestemde artikels in de beginperiode, verschuift de berichtgeving geleidelijk naar de problemen rondom specifieke locaties of situaties. Kranten met regionale edities of pagina's lopen daarbij voorop. De stelling is gerechtvaardigd dat de geleidelijke accumulatie van al die lokale kwesties - met telkens veel aandacht voor locatievraagstukken en voor de vraag of nog wel van medegebruik sprake zou zijn -, voor een geleidelijke opschaling van de discussie zorgt: van regionale pagina's en kwesties, verschuift de berichtgeving geleidelijk naar het niveau van de politieke afweging van ruimteclaims - allocatie - op het niveau Vlaanderen, en naar de manier waarop daarover beslissingen worden genomen. Het openbaar onderzoek speelt daarin een katalyserende rol, omdat in die periode ook voor de betrokkenen duidelijk werd of hun eigendom, areaal of gebied al dan niet in het VEN kwam te liggen. De daarbij gebruikte (onduidelijke) kaarten leiden tot toe-

**Figuur 1** Het aantal krantenartikels over het VEN. (Bron: De Zitter *et al.*, 2003).

**Figure 1** Number of press articles dedicated to the FEN. (Source: De Zitter *et al.*, 2003).



nemende onrust en mobilisatie.

Die lokale en geleidelijk verbreide onrust wordt natuurlijk nog versterkt door de kennelijke onenigheid binnen de Vlaamse regering. Standpunten en verklaringen van toenmalig minister-president (Dewael, VLD) en van toenmalig minister van ruimtelijke ordening (Van Mechelen, VLD) stonden lijnrecht tegenover de standpunten van toenmalig minister voor leefmilieu (Dua, toen Agalev, nu Groen!). De tegenstellingen tussen hen betroffen niet alleen de inhoudelijke doelstellingen van het VEN, maar nadrukkelijk ook de wijze waarop daarover beslist zou worden. Eén regeringspartij (SP.a) bleef opvallend afzijdig in dit publieke debat, net zoals de toenmalige oppositiepartijen (CD&V, Vlaams Blok). Deze laatste waren wel present tijdens de betoging in Gent, in mei 2003, één week voor de federale verkiezingen (zie hierna).

### Wie laat men aan het woord?

De krantenanalyse laat ook zien hoe dominant bepaalde actoren en hun standpunt in de pers zijn. Het zijn absoluut in overheersende mate de tegenstanders van het VEN, vooral vissers, maar ook jagers, boseigenaars en landbouwers, die in de berichtgeving de aandacht krijgen. Die stapeling van eerst nog enigszins verschillende - bezwaren leidt geleidelijk tot een gelegenheidscoalitie van deze belangengroepen. En juist deze coalitie slaagt erin vanuit lokale locatie- en me-

degebruikskwesties de discussie over het VEN zelf (allocatie) te heropenen.

Tegenover die dominantie van tegenstanders staat de quasi-afwezigheid in de kranten van voorstanders van het VEN. Niet alleen is er geen publieke steun vanuit de meerderheidspartijen, ook de natuurbeweging én de wetenschappelijke wereld spreken geen openlijke steun uit. Men zou kunnen concluderen dat de kranten die geluiden niet lieten horen. Die suggestie wordt echter tegengesproken door de vaststelling dat de natuur- en milieubeweging aanvankelijk de allocatiekwestie in de media brengt, onder meer wijzend op de traagheid van de afbakeningsprocedure, maar gaandeweg meer aandacht krijgt voor de groeiende onzekerheid bij andere betrokken actoren. De medegebruikskwestie leidde zelfs tot persartikels waarbij de natuurbeweging de vissers openlijk steunde. Kortom, blijkt de persanalyse stond de verantwoordelijke minister uiteindelijk heel erg alleen in de verdediging van het VEN.

### Van positief naar negatief

Een combinatie van de kwantitatieve en kwalitatieve inhoudsanalyse maakt duidelijk dat tot oktober 2002 - dus tot voor het openbaar onderzoek - de positieve berichtgeving over het VEN domineert. Vanaf oktober 2002 neemt het aandeel negatieve berichten en argumenten snel toe, en de negatieve berichten zijn absoluut dominant vanaf november

2002 tot mei 2003. Dat is de periode vanaf de start van het openbaar onderzoek tot de betoging en de voorziene goedkeuring (mei 2003). Opvallend is dat, ná die betoging (zie hierna), de positieve teneur terugkeert.

### **De betoging van mei 2003 en hoe nu verder**

Het protest tegen het VEN culmineert in een betoging op zondag 11 mei 2003, één week voor de federale parlementsverkiezingen, georganiseerd door de gelegenheidscoalitie die inmiddels de naam Platform Buitengebied droeg. In Gent betoogden ongeveer 20.000 mensen tegen wat 'de betutteling' en 'de overregulering' van het buitengebied werd genoemd (zie figuur 2).

Natuurlijk was de naderende beslissing van de Vlaamse regering over de afbakening van het VEN 1<sup>e</sup> fase de directe aanleiding. De bundeling van allerlei lokaal protest moest ertoe bijdragen het VEN als geheel nog weer op de agenda te krijgen. Terwijl het VEN een Vlaamse kwestie was en is, en dus formeel los stond van federale verkiezingen eind mei, was het tijdstip van de manifestatie (een week voor die verkiezingen) zó gekozen dat het een doodsteek kon betekenen voor het al sterk geïsoleerde Agalev. Die partij verloor in één klap ook al haar rechtstreeks verkozenen en zou, met een nieuwe naam (Groen!), een jaar later net overleven bij de Vlaamse verkiezingen.

Toch keurde, nadat de MiNa-Raad in maart 2003 haar advies over het ontwerp-afbakeningsplan VEN 1<sup>e</sup> fase had neergelegd, de Vlaamse regering op 27 juni 2003 het voorontwerp van VEN goed. Op 18 juli 2003 werden de aparte afbakeningsplannen definitief goedgekeurd, ze zijn op 17 oktober in het Staatsblad gepubliceerd. Hiermee was de eerste fase van het afbakeningsproces, beperkt tot de 'groene gebieden' en de 'consensusgebieden', formeel afgerond. Dat hierover al zoveel commotie ontstond, doet vermoeden dat de afbakening van het VEN 2<sup>e</sup> fase voor nieuwe en wellicht nog grotere po-



**Figuur 2** De affiche waarmee werd gemobiliseerd voor de betoging van 11 mei 2003.

**Figure 2** The poster that mobilised for the demonstration on May 11th 2003.

litieke en maatschappelijke problemen van acceptatie en legitimiteit zal zorgen. Dan gaat het immers (ook) over extra natuur (allocatie), moeten nieuwe plaatsen (locaties) worden gevonden, en wordt de botsing tussen de ruimtelijke claims vanuit de natuur met die van andere gebruikers (medegebruik) naar verwachting alleen maar harder. Het recente Vlaamse Regeerakkoord 2004 bevestigt overigens de eerder geformuleerde oppervlakte-doelstellingen uit Natuurdecreet en RSV, en beperkt zich verder tot het aankondigen van een constructieve dialoog tussen alle actoren.

### **Conclusies**

De analyse die hiervoor van de procesvoering rondom de afbakening van het VEN 1<sup>e</sup> fase is gemaakt, leidt tot de volgende conclusies.

In de eerste plaats leek de overheid aanvankelijk lessen te

hebben getrokken uit het debacle met de Groene Hoofdstructuur. Het initieel beoogde participatieproces voor het VEN mag ambitieus worden genoemd. Het was evenwel ook uniek. Dat uitzonderlijke ambitieniveau was echter onhaalbaar: de politieke machtsverhoudingen waren zodanig dat moest worden teruggegrepen op de generieke spelregels van de ruimtelijke ordening. Participatie werd alsnog teruggebracht tot informatieoverdracht. Die schakeling tussen twee onverenigbare modellen van participatie leidden tot frustratie bij zowat alle betrokkenen, maar het meeste nog bij diegenen die in het ene model betrokken zouden worden en dat vervolgens niet meer werden: jagers, vissers, (kleine) eigenaars enzovoort. Allerlei eerder toegezegde inspanningen en allerlei goed bedoelde initiatieven strandden, omdat zij niet verenigbaar waren met de klassieke spelregels van het openbaar onderzoek. Niet alleen niet-overheden accepteerden die gang van zaken niet: een zwakke intern-bestuurlijke afstemming leidde ertoe dat de mogelijkheid bezwaar in te dienen in het kader van het openbaar onderzoek ook door andere overheden werd gebruikt om bezwaren te uiten die niet via overleg tot een betere beleidsvoorbereiding hadden kunnen leiden.

Ten tweede: in plaats van door 'leren', lijkt het Vlaamse gebiedsgerichte natuurbeleid veeleer gekenmerkt te worden door een herhaling van fouten. In elk geval heeft het Vlaamse natuurbeleid bij herhaling moeilijkheden als het gaat om de organisatie van participatie - of het ontbreken hiervan. Bogaert en Leroy (dit themanummer) geven aan dat er al eerder grote problemen waren ontstaan bij de implementatie van de Groene Hoofdstructuur en van het Duinendecreet. Ook in die beide gevallen waren aanvankelijk ofwel geen, ofwel andere dan in de ruimtelijke ordening voorziene generieke spelregels voor participatie voorzien. Ook in die gevallen moesten dergelijke spelregels en voorzieningen onder druk van maatschappelijke belangengroepen en politieke partijen alsnog in de regelgeving worden inge-

schreven. Ook toen leidde die laattijdige regeling tot een gebrek aan acceptatie en tot georganiseerde hindermacht van tegenstanders (Bogaert, 2004). De te elfder ure in het Natuurdecreet ingevoerde participatie, een openbaar onderzoek, paste ook in de strategie van tegenstanders waarbij het organiseren van hindermacht prevaleerde, maar paste niét in het vooraf vanuit het natuurbeleid zelf voorziene participatieproces. Het natuurbeleid heeft op dit punt dus een beladen geschiedenis.

Ten derde: uit het voorgaande is duidelijk dat en hoe een eerst niet goed doordachte, en vervolgens inderhaast ingevoerde procesvoering met betrekking tot participatie, kwetsbaar is en bovendien geheel overstemd werd door de mobilisatie van tegenstanders van het VEN. Dat is deels natuurlijk een kwestie van de mobilisatie van hulpmiddelen en van macht, en daarin waren de tegenstanders duidelijk succesvoller dan de voorstanders. Maar het overstemd worden was deels ook een kwestie van een (opnieuw) slecht voorbereide participatiestrategie, die ook inhoudelijk niet goed anticipeerde, noch goed kon reageren op de tegenwerpingen. Een goede analyse van de diverse inhoudelijke vraagstukken, bijvoorbeeld van de kwesties allocatie, locatie en medegebruik, had duidelijker kunnen en moeten maken wat de inzet van de participatie was, waarvoor men legitimiteit wilde verwerven, wie op welk niveau mee kon beslissen enz. Een dergelijke, heldere strategie van beleidsvoering had natuurlijk niet de machtsbalans tussen voor- en tegenstanders van het VEN doen kantelen, maar had in elk geval de onrust kunnen voorkomen over de twee onverenigbare modellen van aanpak en over de onduidelijkheid welke kwestie waar en wanneer aan de orde was. Daarmee zou meer acceptatie en legitimiteit zijn verworven, doordat veel van de voedingsbodem voor de mobilisatie van tegenstanders zijn weggenomen.

Tot slot: zoals gezegd vormt de afbakening van het VEN 2<sup>e</sup> fase een volgende grote uitdaging. De discussie daarover



moet nog beginnen, de huidige regering heeft de allocatiedoelstellingen daarvan bevestigd, maar komt voorts niet verder dan een oproep tot constructieve dialoog. Op het terrein moet inmiddels wel allerlei gebeuren: het Natuurdecreet bepaalt immers dat vóór 2008 voor elk gebied van het VEN een zogenaamd Natuurrichtplan moet worden gemaakt, gericht op de bescherming en ontwikkeling van gebiedsspecifieke natuurwaarden. Een natuurrichtplan kan binnen een VEN-gebied extra beschermingsmaatregelen instellen en impliceert dus nieuwe discussies over locatie en vooral medegebruik. Voor het maken van een natuurrichtplan is voorzien in een plangroep (door de Afdeling Natuur), in overleg met een stuurgroep van lokale overheden en belanghebbenden, zoals vertegenwoordigers van natuurverenigingen, landbouwers, boseigenaars, jagers, vissers enz. Deze natuurrichtplannen worden de komende jaren cruciale instrumenten voor de verdere uitvoering en re-

alisatie van het natuurbeleid. Maar de overleginfrastructuur die eromheen is bedacht, impliceert vooral ook een forse uitdaging voor het participatieve vermogen van het natuurbeleid. Er zijn immers niet alleen de vele betrokken actoren in een dergelijke stuurgroep, bovendien is in het decreet voor elk natuurrichtplan een openbaar onderzoek voorzien. Het natuurbeleid kan hier wellicht zijn reputatie inzake participatief vermogen rechtzetten. Dat zal echter ook een bijstelling van de expertise van het beleidsuitvoerende apparaat vergen: profiel, opleiding en ervaring zullen meer op sociaal-wetenschappelijke vaardigheden moeten worden gericht. Zoals lokaal verzet tot landelijk protest kan leiden, kan een succesvolle lokale aanpak ook landelijk tot meer legitimiteit bijdragen. En dat er lokaal wel degelijk succesvol aan participatie wordt gewerkt, laten Leroy en Loots (dit themanummer) zien.

Natuureservaat D'Heye.  
Foto: Vilda/Yves Adams

## Summary

### The conflict over the Flemish Ecological Network: Messy policy implementation and organised obstruction

Pieter Leroy & Dirk Bogaert

Nature conservation policy, policy implementation, Flanders, Flemish Ecological Network, participation  
*Landschap* 21 (2004)

In the early 1990s Flemish nature conservation policy launched the initiative for a Main Green Structure, aimed at the implementation of European policies, particularly at the realisation of the European Natura 2000 network. The initiative failed, as it faced firm societal and political opposition, mainly from the agricultural sector. The realisation of a Flemish ecological network, however, had to

stay on the agenda, as Europe expected Flanders to take its part in Natura 2000. Hence the launching of the Flemish Ecological Network (FEN) as a sort of replica of the former initiative. Given these previous experiences, one could expect a deliberate process of policy implementation and a well thought-out communication strategy to back up the FEN initiative. This article describes the processes of communication and implementation and the participation strategy as those were envisaged and as they were carried out in practice. From this evidence the article concludes about the messy handling of the issues of allocation, location and joint land use, and the incompatible ratios and rules of participation involved. All in all, political quarrels and messy processing provoked societal and political obstruction of the FEN rather than support and legitimacy.

## Literatuur

**Aarts, N. (2004).** Communicatiewetenschappelijke kijk op verantwoordelijkheid voor natuur, in G. Overbeek en S. Lijmbach (red.), *Medeverantwoordelijkheid voor natuur*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 71-85.

**Blust, G. de, Paelinckx, D. en E. Kuijken (1995).** The Green Main Structure for Flanders. The development and implementation of an ecological network, *Landschap*, 12: 89-98.

**Bogaert, D. (2004).** *Natuurbeleid in Vlaanderen. Natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen?*, Nijmegen/Brussel: Instituut voor Natuurbehoud.

**Cashore, B. (2002).** Legitimacy and the privatization of environmental governance, *Governance*, 15 (4), 503-529.

**Edelenbos, J. (2000).** *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht: Lemma.

**Kalk, E. en F. De Rynck, (2002).** *Burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in de Vlaamse steden*, ongepubliceerd paper.

**Kuindersma, W. (red.) (2002).** *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*, Wageningen: Natuurplanbureau.

**Leroy, T., I. Loots en P. Leroy (2004).** *Natuur: hoe kan dat?, Onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen. Deelopdracht: Methodiek voor de evaluatie van beleid inzake maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen*, Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

**MiNa-Raad (2003).** *Advies van 19 maart 2003 over de bezwaarschriften ingediend n.a.v. het openbaar onderzoek inzake het ontwerp van afbakeningsplan van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) 1<sup>ste</sup> fase*, Brussel MiNa-Raad.

**Parkinson, J. (2003).** Legitimacy problems in deliberative democracy, *Political Studies*, 51, 1, 180-196.

**Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek (1999).** De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Bussum: Coutinho.

**Wildemeersch, D., C. Janssens en R. De Vreese (2003).** *Draagvlakverbreding bij de planning, implementatie en het beheer van stadsrandbossen in Vlaanderen - ontwikkeling van een communicatiemodel*, Leuven/Gent: Vereniging voor Bos in Vlaanderen.

**Zitter, M., De, T. Wymeersch en D. Bogaert (2003).** Publiek draagvlak voor het Vlaams Ecologisch Netwerk: een kwantitatieve én kwalitatieve benadering van de VEN-berichtgeving in de Vlaamse dagbladders, in M. De Zitter, T. Wymeersch, D. Bogaert en A. Cliquet (2003).

*Onderzoek naar het draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen. Deelopdracht: Opstellen van een korf van indicatoren voor het meten van het maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud in Vlaanderen*, Gent: Arteveldehogeschool/Universiteit Gent, 123-188.