

## De strijd om het nieuwe natuurbeleidsverhaal

De afgelopen jaren is het dominante natuurbeleidsverhaal ter discussie komen te staan. Belangrijke coalities van actoren zijn opgebroken en standpunten gepolariseerd. De strijd over dominante natuurbeelden en daaraan gerelateerd over de maatschappelijke inbedding van het natuurbeleid is ontbrand. *Framing* door actoren speelt daarin een belangrijke rol. Welke argumenten worden gebruikt in de discussies, welke samenhangende verhalen zijn hierbij te onderscheiden en welke rol speelt het maatschappelijk draagvlak?

Jarenlang was het natuurontwikkelingsverhaal – aanleggen, beheren en verbinden van natuurgebieden op basis van ecologische waarden – dominant binnen het Nederlandse natuurbeleid. Dat is voorbij (De Lijster, 2011; De Wit et al., 2011; Dekker, 2011). Vooralsnog is echter onduidelijk welk verhaal daarvoor in de plaats komt. En misschien komt er helemaal geen nieuw dominant verhaal, maar zullen meerdere verhalen naast elkaar tot ontwikkeling komen die beurtelings beleid en praktijk zullen beïnvloeden.

Een belangrijk aspect van de recente discussies betreft het maatschappelijk draagvlak. Voormalig staatssecretaris Bleker wees veelvuldig naar het volgens hem ontbrekende draagvlak voor het natuurbeleidsverhaal (De Lijster, 2011). Hij verwees daarbij naar de discussies over de implementatie van het natuurbeleid die de afgelopen jaren steeds vaker ontstonden op lokaal niveau (Buijs et al., 2011; Beunen et al., 2012). Het natuurbeleid was volgens Bleker “technocratisch” en “elitair” geworden (Trouw, 2011) en hij zag in de terugval van de ledenaantallen bij Natuurmonumenten een teken dat de achterban “massaal” wegliep bij de natuurbeweging. Kortom, hij maakte dankbaar gebruik van de kritische geluiden in de maatschappij bij zijn aanval op het dominante verhaal.

Toch was dit slechts het halve verhaal. Ondanks kritiek was en is er nog steeds steun voor natuurbescherming in het algemeen, en ook, zij het in mindere mate, voor het

natuurontwikkelingsverhaal (Buijs et al., 2012). Als ervaren politicus deed Bleker hiermee aan *framing*: het selectief belichten van feiten en interpretaties om daarmee een bepaalde visie op de werkelijkheid aannemelijk te maken (De Bruin, 2011). Iedereen die de politieke discussie een beetje gevolgd heeft, herkende dit na verloop van tijd bij Bleker. Maar niet alleen Bleker deed aan *framing*. Ook natuurorganisaties, provincies, LTO en individuele burgers treden naar buiten met hun eigen verhaal over het natuurbeleid en proberen daarmee het debat te beïnvloeden.

### Framing als betekenisverlening

*Frames* en *framing* worden vaak gebruikt als analytische concepten in de literatuur over maatschappelijke conflicten, inclusief die over natuur en milieu (Schön & Rein, 1994; Lewicki & Gray, 2003). In de literatuur bestaan diverse definities van een *frame*, waarbij met name het onderscheid tussen cognitieve en interactionele *frames* relevant is (Dewulf et al., 2009).

Onze studie is gebaseerd op de tweede, interactionele, benadering van *framing*. Deze meer sociaal-constructivistische benadering richt zich op de actieve constructie van *frames* in sociale interacties (Benford & Snow, 2000). Hierbij is veel aandacht voor de dynamiek van *framing*-processen en de mogelijkheden die actoren hebben om bepaalde interpretaties actief te promoten en daarmee de beeldvorming en eventueel ook de beleidsvorming

ARJEN BUIJS, THOMAS  
MATTIJSSSEN & DANA  
KAMPHORST

Dr. A.E. Buijs Leerstoelgroep  
Bos- en Natuurbeleid,  
Wageningen Universiteit &  
Alterra, Wageningen UR.  
Postbus 47, 6700 AA  
Wageningen  
Arjen.buijs@wur.nl  
Ir. T.J.M. Mattijssen  
Leerstoelgroep Bos- en  
Natuurbeleid, Wageningen UR  
Dr. D.A. Kamphorst Alterra,  
Wageningen UR

Foto Jerry van Dijk  
jerryvandijk.com.  
Orchideeënexcursie  
van Staatsbosbeheer in  
Koolmansdijk bij Lievelede.  
Voor de intrinsieke waarde  
van natuur is blijikbaar nog  
steeds een draagvlak.

te beïnvloeden. Ook is er aandacht voor het taalgebruik en de connotaties die specifieke termen oproepen (Gamson, 1992). Bij de interactionele benadering wordt een *frame* vaak gedefinieerd als “a central organizing idea for making sense of relevant events and suggesting what is at issue” (Gamson, 1992). Het fungeert als een soort lens die de aandacht stuurt naar de onderdelen van de problematiek die relevant worden geacht voor het begrijpen en oplossen van het beleidsprobleem. Een *frame* suggereert daarbij niet alleen wat de gewenste oplossing is voor een conflict, maar ook wat als feiten worden gezien en welke argumenten, ervaringen en gebeurtenissen van belang zijn om het beleidsonderwerp te begrijpen. Volgens Gray (2003) combineert een *frame* verschillende functies, het: (1) definieert het probleem, (2) beïnvloedt de gewenste oplossingsrichting, (3) zet aan tot actie, (4) rechtvaardigt acties en (5) mobiliseert en organiseert medestanders in coalities.

Het gaat bij onderzoek naar *frames* en *framing* niet om de vraag of de verhalen en ‘feiten’ (de *frames*) die gepresenteerd worden in het debat waar zijn of niet. Het gaat erom of ze geloofwaardig en relevant worden gevonden, en vooral of ze overtuigingskracht hebben (Benford & Snow, 2000). Passen ze binnen de bredere verhalen in de samenleving, bijvoorbeeld over de veranderende relatie tussen overheid en burger? Is het verhaal in staat om emotionele betrokkenheid te genereren voor het onderwerp, noodzakelijk om mensen in actie te laten komen (Buijs & Lawrence, 2012)? En raken ze aan onderwerpen die relevant worden gevonden op dat moment? Zo kan verwacht worden dat in tijden van economische crisis een verhaal over de relatie tussen natuur en economie aan belang wint. Het kritische *frame* van Bleker viel mogelijk bij sommigen in vruchtbare aarde vanwege een combinatie van economische tegenslag, toenemende kritiek op de uitvoering van het natuurbeleid en strate-

gisch gebruik van populistische termen als elitenatuur. Dezelfde *framing* riep bij anderen juist grote boosheid op, zoals we hieronder zullen beschrijven.

## Vijf frames

In eerdere publicaties is reeds geconcludeerd dat er een strijd is ontstaan over het dominante natuurbeleidsverhaal en het veronderstelde draagvlak voor natuurbescherming (onder meer De Wit et al., 2011). Om meer inzicht in deze maatschappelijke en politieke controversen te krijgen hebben we in deze studie een systematische analyse gemaakt van de argumenten en *frames* zoals gebruikt in openbare discussies. De nadruk ligt hierbij op de uitingen over doel en middelen van het natuurbeleid en het veronderstelde draagvlak voor dat beleid.

Voor de analyse van de belangrijkste *frames* hebben we in totaal 189 artikelen verzameld en geanalyseerd, onderverdeeld naar artikelen in de media (krantenartikelen, opiniestukken, tv-items en internetartikelen), beleidsdocumenten (Kamer- en provinciale stukken, brieven aan politici of de Tweede Kamer) en internetdiscussies (bijvoorbeeld geenstijl.nl, fok.nl, nujij.nl, joop.nl, websites van kranten). De focus lag hierbij op de periode 2008-medio 2012 (tot het Kunduz-akkoord), die de tweeënhalf jaar omvat vóór het aantreden van Rutte I en de anderhalf jaar dat dit kabinet missionair was. Het formuleren van de *frames* is gebeurd in een iteratief en intersubjectief proces tussen de twee eerste auteurs. In dit proces zijn allereerst alle bronnen van dit onderzoek individueel en kwalitatief geanalyseerd en samengevat in diverse *mindmaps*. In de tweede stap zijn op basis hiervan een beperkt aantal samenhangende voorlopige *frames* geformuleerd. Na de eerste stap van kwalificeren zijn nog tweede rondes gevolgd van terugkeren naar de data, aanscherpen of samenvoegen van de *frames* en uiteindelijk typeren van de bronnen. Dit heeft uitein-

---

delijk geresulteerd in het formuleren van vijf verschillende frames, zie tabel 1. Om een indruk te krijgen van de frequentie waarmee van elk frame gebruikt wordt gemaakt, hebben we een kwantitatieve analyse uitgevoerd van de verwijzingen naar de frames in de bronnen (zie Buijs *et al.*, 2012, voor een uitgebreidere beschrijving van de gebruikte methode). De analyse van de frames in de maatschappelijke discussies heeft ten slotte als input gefungeerd voor een analyse van het politieke debat (Kamphorst & Donders, 2012).

We zullen hieronder de verschillende frames kort bespreken, beginnend bij het meest gebruikte frame.

### Breed draagvlak

Dit frame stelt dat er nog steeds veel maatschappelijke waardering is voor het oude natuurontwikkelingsverhaal dat sinds de jaren negentig dominant is. Beargumenteerd wordt dat veel mensen genieten van de natuur en daarin naar tevredenheid recreëren (De Vries *et al.*, 2007). Expliciet wordt verwezen naar draagvlak-enquêtes en andere studies over de waardering van natuur (De Bakker *et al.*, 2007). Volgens dit frame is er geen draagvlak voor de beleidswijzigingen juist omdat die te kort schieten op het vlak van natuurbescherming: “Dit kabinet snapt het belang van natuur niet”, en het beleid van Bleker wordt als afbraak bestempeld. Het veronderstelde draagvlak voor het oude natuurbeleid wordt gebruikt als argument tegen de “natuurverkwanseling” onder Rutte I.

Dit frame wordt niet alleen door natuurorganisaties, maar ook door veel individuele burgers op internetfora gebruikt. Daarnaast is het ook duidelijk zichtbaar in de politiek, waar het door diverse oppositiepartijen wordt gebruikt.

### Kloof tussen beleid en beleving

Dit frame stelt dat het Nederlandse natuurbeleid niet meer aansluit bij de natuurbeleving van de Nederlandse burger, en dat als gevolg daarvan het draagvlak voor het natuurbeleid en beheer afneemt. Het suggereert een kloof tussen het natuurontwikkelingsverhaal en de concrete natuurbeleving van de burger. Volgens dit frame is er wel draagvlak voor natuurbescherming in algemene zin, maar ontbreekt dit bij de specifieke, vaak lokale invulling hiervan, omdat te weinig rekening wordt gehouden met verschillende natuurbeelden, belangen en visies die onder de bevolking leven. “Ecologen lijken het primaat over natuur te krijgen.” Het veronderstelde gebrek aan lokaal draagvlak voor natuurbeleid wordt in dit frame als een argument gebruikt om te pleiten voor toenadering tussen natuurbeschermers en burgers.

Het frame vindt zijn oorsprong vooral in conflicten over (de aanleg van) natuur op lokale schaal en in afwijkende natuurbeelden van burgers en professionals (Buijs *et al.*, 2011; De Groot *et al.*, 2012). Op lokaal niveau bestond het al langer. Na het aantreden van kabinet Rutte I heeft dit een duidelijker podium gekregen in de media en de politieke arena en wordt het opgeschaald naar discussies op nationaal niveau. De argumentatie daarvoor is dat burgers zich onvoldoende herkennen in de doelen en vormgeving van nationale wetgeving. Men stelt dat de natuur weer meer in handen moet komen van de samenleving die daar dan ook voor moet gaan betalen en daarmee bezuinigingen mogelijk maakt. De nuance van het meer ruimte bieden aan andere natuurbeelden komt duidelijk naar voren op het provinciale politieke vlak, maar raakt in de nationale politieke discussie op de achtergrond.

### Nederland op slot

Qua impact en omvang vormt dit frame een van de belangrijkste kritieken op het natuurbeleid. Het stelt dat

**Tabel 1** samenvatting van de gebruikte frames

**Table 1** summary of the frames

Frame	Belangrijkste elementen	Herkomst frame	Politieke weerklink
<b>Breed draagvlak</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Breed draagvlak voor (oude) natuurbeleid.</li> <li>Draagvlak als legitimering voor felle kritiek op recente 'afbraak' van natuurbeleid.</li> <li>Grote betrokkenheid bij natuur, maar focus veelal op beheer door bestaande organisaties.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Algemene maatschappelijke waardering voor natuur.</li> <li>Positionering natuurorganisaties.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Draagvlak voor het oude beleid wordt in de politieke arena verwoord door (oppositie) partijen die zich uitspraken tegen de nieuwe koers van Rutte I.</li> <li>Draagvlak vanuit de samenleving wordt echter weinig gebruikt als argument in de debatten. In de vorm van natuurbeleving zijn de baten van natuur voor de mens wel een belangrijk argument.</li> </ul>
<b>Kloof tussen beleid en beleving</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wel draagvlak voor beschermen natuur, minder voor lokale invulling daarvan.</li> <li>Geen ruimte voor afwijkende natuurbeelden.</li> <li>Technocratisch beleid.</li> <li>Gebrekkige legitimiteit natuurorganisaties.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inhoudelijke kritiek op het Nederlands natuurbeleid.</li> <li>Afwijkende natuurbeelden van burgers en professionals.</li> <li>Lokale conflicten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In de politiek is er een stroming, bestaande uit de kabinets- en gedoogpartijen van Rutte I, aangevuld met stemmen uit D66 en SGP, die ook wil dat het beleid dichter bij de mensen komt, door particulieren en boeren (financieel) mede verantwoordelijk te maken.</li> <li>Opvatting van deze partijen is dat het beleid te technocratisch is en minder een publieke en meer een private aangelegenheid zou moeten zijn.</li> </ul>
<b>Nederland op slot</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In principe draagvlak voor beschermen natuur, mits flexibele uitvoering beleid.</li> <li>Tegenstelling economie-ecologie.</li> <li>Kritiek op juridisering natuurbeleid.</li> <li>Pleidooi voor uitwisseling van belangen op lokaal niveau of verkleinen natuurambities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inhoudelijke kritiek op belemmeringen door strenge natuurwetgeving.</li> <li>Kritische visie op instituties, regelgeving en bureaucratie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Weerklink bij VVD, CDA en PVV. Beleid moet ondernemers niet belemmeren.</li> <li>Pleidooi voor het verkleinen van de ambities voor natuur en een betere afweging van verschillende belangen.</li> </ul>
<b>Bestuurlijke onwil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Weinig draagvlak voor natuur en natuurbeleid.</li> <li>Ivoren toren beleid.</li> <li>Vanuit instituties wordt geen belang gehecht aan de visie van burgers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hangt samen met een breder maatschappelijk verhaal waarin er een kloof is tussen burger en politiek en met een algemene, negatieve en cynische visie op het Nederlands bestuur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Is minder zichtbaar in het politieke debat, wel in de kritiek van de PVV op het 'natuurbolwerk'.</li> </ul>
<b>Biodiversiteit boven draagvlak</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Behoeft aan draagvlak is bedreiging voor primair doel: beschermen biodiversiteit.</li> <li>Primaat van de ecologische wetenschap.</li> <li>Intrinsieke waarde natuur centraal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Traditionele praktijken van natuurbescherming met sterke focus op ecologische kennis en criteria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nauwelijks weerklink in politieke arena.</li> <li>Argumenten over de intrinsieke waarde van natuur en over ecologische criteria worden wel gebruikt, maar gekoppeld aan maatschappelijk belang van natuur.</li> </ul>

---

dit beleid kampt met een gebrek aan draagvlak vanwege een te strenge natuurwetgeving. Het beleid wordt getypeerd als sterk gejuridiseerd, verlamd en rigide. Natuur en de economische belangen worden als inherent conflicterend gezien. Bedrijven kunnen niet meer uitbreiden of noodzakelijke infrastructuur kan niet worden aangelegd. “Er mag hier helemaal niets meer.” Ook wordt vaak gerefereerd aan belanghebbenden die niet weten waar ze aan toe zijn, als gevolg van het juridische karakter van de natuurwetgeving. Men pleit dan ook voor meer ruimte voor ondernemers en een versoepeling van het natuurbeleid. Ook streeft men in veel gevallen naar een integrale en meer gebiedsgerichte aanpak waarbij belangen tussen verschillende partijen worden afgewogen. Het veronderstelde gebrek aan draagvlak wordt als argument gebruikt om deze versoepeling en afweging te bepleiten.

Nederland op slot combineert inhoudelijke kritiek op natuurbeleid en -wetgeving met een meer algemene kritische visie op regelgeving en bureaucratie. Het natuurbeleid wordt bestempeld als top-down waarbij natuur te beperkt wordt gedefinieerd als biodiversiteit. En het beleid wordt met de bescherming van habitats te juridisch ingevuld. Het *frame* gaat soms gepaard met milde anti-EU sentimenten, waarbij vooral Natura 2000 het moet ontgelden: “De regelzucht van Europa loopt de spuigaten uit.” In de politiek is dit *frame* gebruikt door de coalitiepartijen en gedoogpartij van Rutte I. Zij stonden achter het idee dat ondernemers niet belemmerd mogen worden door natuur en pleitten voor het verkleinen van de natuurambities.

### Bestuurlijke onwil

Dit is een sterk negatief en emotioneel geladen *frame*, dat veruit het meest cynisch is over het draagvlak van natuurbeleid. Dat beleid zelf wordt weggezet als komend

uit een (Europese) ivoren toren. Beslissingen worden top-down genomen en de heersende coalitie van overheid en terreinbeherende organisaties doet met de natuur waar ze zin in heeft, zonder zich om wensen uit de samenleving te bekommeren. Instituties worden beticht van bestuurlijke onwil, en zouden geen enkele waarde hechten aan maatschappelijk draagvlak: “Ze doen toch wel wat ze willen.” Draagvlak wordt in dit *frame* niet zozeer gebruikt als onderbouwing van een gewenste richting in het beleid, maar vooral ter legitimering van de felle kritiek die wordt geuit.

De kritiek die gebruikers van dit *frame* uiten, is in veel gevallen niet gerelateerd aan een directe invulling van het natuurbeleid, maar hangt samen met een algemeen gebrek aan vertrouwen in bestuurlijke instanties en politici. Het *frame* is nauw verwant aan een breder maatschappelijk verhaal over de kloof tussen burgers en politiek en met vergelijkbare populistische *frames* op terreinen als immigratie en integratie (Vossen, 2010). Het *frame* bestuurlijke onwil vinden we vooral in internetdiscussies. Het vindt betrekkelijk weinig weerklank in de traditionele media. Het heeft ook geen dominante positie in de debatten, maar bepaalt door z'n felheid deels wel de sfeer. Vanwege zijn toon en de vaak weinig inhoudelijke kritiek is dit *frame* maar in beperkte mate zichtbaar in de politieke arena, waar het voornamelijk door de PVV wordt gebruikt.

### Biodiversiteit boven draagvlak

Dit *frame* stelt de bescherming van biodiversiteit in Nederland centraal en verkiest expliciet intrinsieke natuurwaarden boven andere maatschappelijke belangen. Het moderne pleidooi voor draagvlak en de daarmee samenhangende concessies van natuurbelangen aan andere maatschappelijke belangen wordt gezien als een bedreiging: “De natuur in Nederland moet niet afhan-

kelijk zijn van draagvlak.” Sommige aanhangers van dit *frame* menen zelfs dat draagvlak ten onrechte een doel op zichzelf is geworden. Tegenstanders van het natuurontwikkelingsverhaal wordt soms verweten dat zij reageren op basis van emotie en de natuur hieraan ondergeschikt maken: “Als je echt hart voor de natuur hebt dan sluit je stukken af. Maar hier moet iedereen er op zondag kunnen wandelen.” Hiermee is dit *frame* het enige dat draagvlak niet als een normatief en nastrevenswaardig ideaal ziet.

In lijn met politiek-maatschappelijke ontwikkelingen lijkt het belang van dit *frame* de laatste jaren te zijn afgenomen. Het is voornamelijk terug te vinden in opiniestukken en discussies op sociale media, vooral ten tijde van het kabinet Rutte I, en in uitspraken van individuele ecologen. Het wordt echter zelden meer expliciet gebruikt door natuurbeschermingsorganisaties en ook in de politieke arena vindt het nauwelijks nog weerklank.

### Maatschappelijke en politieke context

De bescheiden positie van *biodiversiteit boven draagvlak* is misschien wel de verrassendste uitkomst van deze studie. Dit *frame*, dat sterk gebaseerd is op het traditionele natuurontwikkelingsverhaal, was tot voor enkele jaren nog dominant. Vooral de relativering van het belang van maatschappelijk draagvlak maakt dat dit *frame* niet goed resonanceert met het huidige tijdsgewricht. Biodiversiteit wordt nog wel gebruikt als politiek argument, namelijk als een van de baten van de natuur, maar niet meer als iets dat tegenover het belang van de mens staat (Kamphorst & Donders, 2012). De afname van dit *frame* laat zien dat het belang van maatschappelijk draagvlak steeds meer is verinnerlijkt in het natuurdebat.

Het *breed draagvlak frame* is de afgelopen jaren het meest gebruikt, mede doordat ook veel natuurorganisaties hieraan refereren. Het maatschappelijk verzet tegen de

bezuinigingen op natuur heeft dit *frame* een nieuw elan gegeven. Nu de oorspronkelijke coalitie voor natuurbescherming via de Ecologische Hoofdstructuur uit elkaar is gevallen, lijkt zich een nieuwe coalitie aan te dienen die zich van dit *frame* bedient om het belang van natuurbescherming te verdedigen. Sommige actoren, zoals de ANWB, zijn op afstand geraakt van deze coalitie; anderen, waaronder burgers, zijn juist meer betrokken. Dit laatste is vooral te zien aan de gezamenlijke acties van (natuur)organisaties en burgers tegen de bezuinigingen en voorgestelde wetswijzigingen op het gebied van natuur. Ondanks lichte teleurstelling bij veel natuurorganisaties over de opkomst, is voor Nederlandse begrippen wel degelijk vrij breed actie gevoerd. De actie ‘Als je van natuur houdt’ van Natuurmonumenten leverde 75.000 steunbetuigingen op en op de officiële consultatiewebsite van de overheid werd een recordaantal van 11.000 geregistreerde verzoeken gedaan om het wetsvoorstel voor de nieuwe natuurwet te herzien (Buijs *et al.*, 2012). De kritische *frames* die we hebben beschreven, bestaan vaak al vele jaren, maar hebben door het aantreden van Rutte I een groter podium gekregen in de beleidsarena, en mede daardoor ook in de media. Doordat het *Nederland op slot frame* politiek vertaald werd als een noodzaak tot het wegnemen van natuurclaims op het landelijk gebied in combinatie met bezuinigingen, heeft het de afgelopen jaren politiek duidelijk aan invloed gewonnen. De opkomst van dit *frame* (zie ook Beunen *et al.*, 2012) is ook een duidelijk voorbeeld van het belang van beeldvorming in *framing*processen. In een uitgebreide studie concluderen Arnouts en Kistenkas (2011) dat natuurwetgeving slechts zelden doorslaggevend is bij belemmering van andere activiteiten en dat ‘Nederland gaat op slot’ een grove overdrijving is. Desalniettemin is de beeldvorming een heel andere gebleken.

Het kloof tussen *beleid en beleving frame* is nauw gerelateerd

teerd aan kritiek op de gevoelde technocratisering van het natuurbeleid. Die kritiek bestond al langer. De afgelopen jaren hebben natuurorganisaties voorzichtig geprobeerd om hun beheer hierop aan te passen. Deze beleidswijziging kreeg echter pas momentum door de recente politieke ommezwaai in het natuurbeleid en door de succesvolle *framing*. De natuurdoelen van deze organisaties werden gebrandmerkt als elitenatuur en het natuurbeheer als technocratisch en gejuridiseerd.

De geringe invloed ten slotte van *bestuurlijke onwil* lijkt vooral te komen door de toon van dit *frame* en de vaak weinig constructieve wijze waarop het in discussies wordt ingebracht. Het *frame* spreekt een kleine groep cynici aan, maar schrikt de meerderheid juist af. Velen zetten zich dan ook scherp af tegen dit *frame* en doen het af als een PVV-verhaal.

### Een nieuw natuurbeleidsverhaal?

Het is duidelijk dat het kabinet Rutte I en staatssecretaris Bleker veel invloed hebben gehad op het Nederlands natuurdebat en op discussies over het draagvlak voor natuurbeleid. Dit is goed te zien in de omslag die na het aantreden van Bleker binnen het *frame breed draagvlak* heeft plaatsgevonden en in het invloedrijker worden van de *kloof tussen beleid en beleving* en *Nederland op slot*. Wat uiteindelijk de effecten zullen zijn van het (korte) tijdperk Bleker, is vooralsnog niet duidelijk. Wel is duidelijk dat in de afgelopen periode het debat over het natuurbeleid nieuw elan heeft gekregen.

Al eerder onderzocht De Lijster (2011) de discussies rondom een nieuw natuurbeleidsverhaal. Zij baseerde zich vooral op een analyse van beleidsdocumenten. Dat levert naast vele overeenkomsten, ook enkele interessante verschillen op. De Lijster ziet in de beleidsdiscussies vooral hernieuwde behoefte aan partnerschap gecombineerd met *doe-het-zelf* natuur: zelforganisatie



en een ontwikkeling richting de energieke samenleving (Hajer, 2011; Van Dam et al., 2011). Dit zou volgens haar in de toekomst een nieuw verhaal op kunnen leveren. Alhoewel wij die behoefte aan partnerschap ook herkennen in onze analyses, en dan met name in het *kloof tussen beleid en beleving frame*, hebben wij weinig verwijzingen gevonden naar zelforganisatie als alternatief voor het natuurontwikkelingsdiscours. Dit ook enigszins tot onze eigen verrassing. De opkomst van burgerinitiatieven en *doe-het-zelf* natuur is ondanks de beleidsmatige aandacht hiervoor volgens onze analyse nog weinig doorgedrongen tot de publieke discussies.

Onze analyse van de *framing* van het natuurbeleid laat naast een verschuiving in inhoud en toon vooral ook een fragmentatie zien. Er is niet langer sprake van een duidelijk dominant *frame*, en de verschillende kritische *frames* zijn sterker geworden. Dit valt het best te typeren als een polarisatie in het natuurbeleid, niet alleen in de politieke arena, maar ook in de media. Door deze

Foto Tjitte Jan Hogeterp doorhetoogvandelen.nl. Sondel (Gaasterland) in Nationaal Landschap Zuidwest Fryslân

---

fragmentatie en polarisatie van frames, actoren en coalities, is het in onze ogen onwaarschijnlijk dat op korte termijn een nieuw verhaal of een nieuwe coalitie van actoren dominantie zal weten te verwerven. De kritische frames Nederland op slot en kloof tussen beleid en beleving hebben de afgelopen jaren aanzienlijke weerklank gevonden in media en samenleving, terwijl het frame breed draagvlak voor natuurbescherming ook belangrijk blijft. De daadwerkelijke invloed van deze frames hangt af van de aandacht hiervoor in de media, de steun van politieke partijen die aan het roer staan in Den Haag en in de provincies en de weerklank die deze frames hebben in de samenleving. Daarnaast zal door de decentralisatie van het natuurbeleid de strijd niet alleen op landelijk, maar ook op provinciaal en lokaal niveau gevoerd worden. De uitkomst daarvan kan per provincie en regio verschillen wat de kans op een nieuw dominant natuurbeleidsverhaal verder verkleint. Natuurorganisaties zullen dus moeten wennen aan een

situatie waarin hun verhaal steeds opnieuw bediscussieerd moet worden, verdedigd, verkocht en aangepast. Het is echter de vraag of dat per definitie een negatieve ontwikkeling is. Publieke discussie, strijd en conflict zijn wezenskenmerken van een gezonde democratie (Flyvbjerg, 1998), zoals ook vroege critici van het natuurontwikkelingsverhaal altijd hebben bepleit (onder meer Keulartz & Korthals, 1997). Daarnaast brengen zulke discussies mensen in beweging en kunnen ze organisaties en individuele burgers motiveren om zelf in actie te komen voor natuurbescherming (Buijs & Lawrence, 2012). Of dergelijke acties dezelfde soort natuur opleveren als door de formeel vastgelegde natuurdoelen wordt nagestreefd, is nog maar de vraag. Eén ding is echter wel duidelijk: natuurorganisaties blijven kwetsbaar voor de kritische frames die aangeroepen kunnen worden om kritiek op de Ecologische Hoofdstructuur, de nadruk op biodiversiteit of op formele doelen te verwoorden. De strijd hierover gaat voorlopig door.

---

## Summary

Struggle over a new narrative on nature conservation policy: the role of framing

Arjen Buijs, Thomas Mattijssen & Dana Kamphorst  
framing, public support, nature policy, media, society

Recently, Dutch nature policy has witnessed a major shift in which the dominance of the ecologically dominated policy has been heavily criticized. Based on framing theory and content analyses, this article tries to deconstruct these discussions. We distinguish five frames used in the discussions. First of all, the massive support frame suggests the Dutch population still endorses traditional nature policies. The gap between policy and perception frame suggest that although nature protection is

still endorsed, at local scales nature management needs to be more inclusive of local people's perceptions and interests. The countryside is closed frame focuses on the alleged contradiction between ecology and economy. The political closure frame is related to broader populist notions of a contradiction between government and citizens. Finally, the biodiversity outweighs public support frame argues against the normative goals of public support for nature conservation. Based on these frames, we argue that the dominance of a single frame on nature conservation is unlikely to return. Most probably, next years will be characterized by an ongoing social and political struggle between different frames, both on the national and the local level.



---

## Literatuur

- Arnouts, R.C.M. & F.H. Kistenkas, 2011.** Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld. Wageningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Bakker, H.C.M. de, C.S.A. van Koppen & J. Vader, 2007.** Het groene hart van burgers : het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid. Wageningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Benford, R.D. & D.A. Snow, 2000.** Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual Review of Sociology* 26, 611-639.
- Beunen, R., K. van Assche & M. Duineveld, 2012.** Performing failure in conservation policy: The implementation of European Union directives in the Netherlands. *Land Use Policy*.
- Bruin, H. de, 2011.** Framing. Atlas, Amsterdam.
- Buijs, A., F. Langers, T. Mattijssen & I. Salverda, 2012.** Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie. Wageningen. Alterra Wageningen UR.
- Buijs, A. & A. Lawrence, 2012.** Emotional conflicts in rational forestry: Towards a research agenda for understanding emotions in environmental conflicts. *Forest Policy and Economics* DOI: 10.1016/j.forpol.2012.09.002.
- Buijs, A.E., B.J.M. Arts, B.H.M. Elands & J. Lengkeek, 2011.** Beyond environmental frames: The social representation and cultural resonance of nature in conflicts over a Dutch woodland. *Geoforum* 42, 329-342.
- Dam, R. van, I. Salverda & R. During, 2011.** Effecten van burgerinitiatieven en de rol van de rijksoverheid. Wageningen. Alterra.
- Dekker, J., 2011.** Natuurbescherming in turbulente tijden. *Landschap* 28/1: 43-49.
- Dewulf, A., B. Gray, L. Putnam, R. Lewicki, N. Aarts, R. Bouwen & C. van Woerkum, 2009.** Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research: A meta-paradigmatic perspective. *Human Relations* 62, 155-193.
- Flyvbjerg, B., 1998.** *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago. The University of Chicago Press.
- Gamson, W.A., 1992.** *Talking Politics*. Cambridge, New York.
- Gray, B., 2003.** Framing of Environmental Disputes. In: R.J. Lewicki & B. Gray (eds.). *Making sense of intractable environmental conflicts: frames and cases*. Washington D.C. Island Press.
- Groot, M. de, I.E. Salverda, R.I. van Dam & J.L.M. Donders, 2012.** Drijfveren, sociaal kapitaal en strategie van collectieve burgeracties tegen grote landschappelijke ingrepen. Wageningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Hajer, M., 2011.** De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kamphorst, D.A. & J.L.M. Donders, 2012.** Politieke discoursen over natuurbeleid en draagvlak. Een quick scan naar discoursen over natuurbeleid in landelijke en provinciale politieke debatten ten tijde van het kabinet Rutte I. Wageningen. Alterra.
- Keulartz, J. & M. Korthals, 1997.** *Museum aarde : natuur, criterium of constructie?* Amsterdam. Boom.
- Lewicki, R.J. & B. Gray, 2003.** *Making sense of intractable environmental conflicts: frames and cases*. Washington D.C. Island Press.
- Lijster, E. de, 2011.** Strijd om natuurbeleid: op zoek naar nieuwe verhalen, symbolen en coalities. *Landschap* 28/4: 173-180.
- Schön, D.A. & M. Rein, 1994.** *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*. New York. BasicBooks.
- Trouw, 2011.** Een vlinder minder, Trouw, p. 1.
- Vossen, K., 2010.** Populism in the Netherlands after Fortuyn: Rita Verdonk and Geert Wilders compared. *Perspectives on European Politics and Society* 11, 22-38.
- Vries, S. de, J.R. Roos-Klein Lankhorst & A.E. Buijs, 2007.** Mapping the attractiveness of the Dutch countryside: A GIS-based landscape appreciation model. *Forest Snow and Landscape Research* 81, 43-58.
- Wit, B. de, K. Wieringa & M. Hajer, 2011.** Natuurbeleid als strijdpunt. Veranderende politiek-maatschappelijke context en de Natuurverkenning. *Landschap* 28/4: 163-171.