



---

# Natuur in conflict

Botsende waarden, waarheden en belangen in het natuurbeheer

W. de Haas, J.L.M. Donders & T.J.M. Mattijssen

| WOt-technical report 163



---

## **Natuur in conflict**

---

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te ondersteunen. We zorgen voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werken mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

## **Disclaimer WOt-publicaties**

De reeks 'WOt-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

---

# Natuur in conflict

Botsende waarden, waarheden en belangen in het natuurbeheer

W. de Haas<sup>1</sup>, J.L.M. Donders<sup>1</sup> & T.J.M. Mattijssen<sup>2</sup>

1 Wageningen Environmental Research

2 Wageningen Economic Research

Projectnummer WOT-04-010-037.10

**Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**

Wageningen, december 2019

---

**WOT-technical report 163**

ISSN 2352-2739

DOI 10.18174/512104

---

## Referaat

Haas, W. de, J.L.M. Donders, T.J.M. Mattijssen (2019). *Natuur in conflict; Botsende waarden, waarheden en belangen in het natuurbeheer*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 163. 108 blz.; 12 fig.; 28 tab.; 38 ref; 4 Bijlagen.

Natuurbeheer roept soms hevige conflicten op. Dit project heeft als doel om hierin meer inzicht te krijgen. Daartoe is een overzicht gemaakt van natuurconflicten en zijn twee conflicten nader onderzocht. In de Amsterdamse Waterleidingduinen ging het conflict over de beheerjacht op damherten. Dit conflict werd uiteindelijk juridisch beslecht. In Salland ging het conflict over het omvormen van bos in een open landschap. Het kappen van bos werd beperkt toen landelijk een discussie losbarstte over de relatie met klimaatverandering. Belangrijke lessen zijn: denk niet in oplossingen maar in dilemma's, zorg voor korte lijnen en luister naar mensen met lokale kennis. In het algemeen moeten conflicten niet als negatief worden gezien. Ze dragen ook bij aan het zichtbaar maken van wat er speelt en leeft en leveren daarmee op lange termijn een positieve bijdrage aan de maatschappelijke ontwikkeling.

*Trefwoorden:* Natuurconflicten, Amsterdamse Waterleidingduinen, Sallandse Heuvelrug, Lemelerberg

## Abstract

Haas, W. de, J.L.M. Donders, T.J.M. Mattijssen (2019). *Conflicts in Conservation; Opposing values, facts and interests in conservation management*. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment, WOt Technical Report 163. 108 p.;12 fig.;28 tab.;38 ref; 4 Appendices.

Conservation management can sometimes lead to bitter conflicts. The aim of this project is to get a better understanding of how and why this happens. From an inventory of conservation conflicts, two were selected for further study. The conflict in the Amsterdamse Waterleidingduinen (a protected area for the abstraction of drinking water) concerned the management hunting of fallow deer. This conflict was finally settled by legal process. In Salland the conflict was about the conversion of forest into an open landscape. The forest clearance was limited in the wake of a nationwide discussion about the climate change impact. Important lessons are: think in terms of dilemmas, not solutions; bring parties into direct communication; and listen to people who have local knowledge. In general, conflicts should not be seen as negative phenomena. They help to bring the issues to light and in the long term this contributes to the growth of society.

*Keywords:* Conservation conflicts, Amsterdamse Waterleidingduinen, Sallandse Heuvelrug, Lemelerberg

*Foto omslag:* ANP COPYRIGHT MAARTEN BRANTE

© 2019

**Wageningen Environmental Research**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 07 00

e-mail: wim.dehaas@wur.nl

**Wageningen Economic Research**

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

Tel: (070) 335 83 30

e-mail: communications.ssg@wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 54 71, info.wnm@wur.nl, www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

WOT Natuur & Milieu is onderdeel van Wageningen University & Research.

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/512104> of op [www.wur.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wur.nl/wotnatuurenmilieu). De WOT Natuur & Milieu verstrekt **geen** gedrukte exemplaren van rapporten.

Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.

Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.

Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

---

# Woord vooraf

*Laat ons vooral nooit vergeten, dat Natuur- en Landschapsbescherming geen stokpaardje is van een klein aantal hedonisten of wetenschappelijke ijveraars, maar een streven naar een levensvervulling voor iedereen en in het bijzonder een redding voor allen, die geboren en getogen zijn in de sombere buurten van de ouderwetse groote steden. (Jac. P. Thijssen, 1946)*

Deze ruim zeventig jaar oude, enigszins paternalistische, boodschap van één van de nestors van het Nederlandse natuurbeheer laat zien dat conflicten over natuurbeheer van alle tijden zijn. Hedonisten, wetenschappelijke ijveraars en stedelingen staan blijkens dit citaat tegenover elkaar; stokpaardjes worden afgezet tegen levensvervulling; we lezen over een bevrijding: de redding uit het 'ouderwetse', dat natuur ontbeert.

Met iets andere woorden had dit citaat ook nu weer kunnen worden geschreven. Er zijn de laatste jaren verschillende conflicten ontstaan over de wijze waarop de natuur moet worden beheerd en waarin opnieuw hedonisten, ijveraars en stedelingen actief zijn. De Oostvaardersplassen kwamen in het nieuws omdat het afschieten van edelherten en het verplaatsen van konikpaarden discussies en acties opriepen die lieten zien dat mensen heel verschillend tegen de natuur aankijken en uitgaan van sterk verschillende waarden. Maar dit speelde niet alleen in de Oostvaardersplassen, ook in andere delen van Nederland worden nut en noodzaak van de beheerjacht betwijfeld, zelfs als dit gebeurt om overbegrazing te verminderen en daarmee andere natuur veilig te stellen. Vergelijkbare discussies en conflicten zijn ontstaan over het kappen van bos om exoten te verwijderen of om meer open gebieden voor heide of stuifzand te realiseren. Veel mensen blijken waarde te hechten aan de vertrouwde bomen die voor hen veel meer betekenis hebben dan die van exemplaar van een soort. Deze studie probeert dit soort conflicten over de wijze van natuurbeheer beter te begrijpen, vanuit de veronderstelling dat een conflict altijd meer is dan een probleem dat kan en moet worden opgelost. Daarbij kijken we niet alleen naar acties en reacties van betrokken actoren, maar proberen we ook te laten zien welke werkelijkheidsopvattingen en waarden zich in het conflict ontfouwen.

*Wim de Haas, Josine Donders en Thomas Mattijssen*

---

*Het sociale conflict is de grote scheppende kracht die sociale verandering voortstuwt.*

*— Ralf Dahrendorf (1929–2009), Duits-Brits socioloog en politicus*



---

# Inhoud

	<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
	<b>Summary</b>	<b>17</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>25</b>
	1.1 Aanleiding, doel en onderzoeksvragen	25
	1.2 Methode	26
	1.3 Wat vind je er zelf van?	27
<b>2</b>	<b>Woorden geven aan natuurconflicten</b>	<b>29</b>
	2.1 Inleiding	29
	2.2 Eerder onderzoek naar natuurconflicten	29
	2.3 Achtergronden van conflicten	32
	2.4 Natuurconflict en natuurbeleid	33
	2.5 Leve het conflict?	34
	2.6 Analytisch raamwerk	36
<b>3</b>	<b>Natuurconflicten in Nederland</b>	<b>39</b>
	3.1 Inleiding	39
	3.2 Waarover gaan natuurconflicten?	39
	3.3 Wie gaan het conflict aan?	40
	3.4 Conflictmiddelen	41
	3.5 Conflictuitkomst	43
	3.6 Typering van de dynamiek	43
<b>4</b>	<b>Jacht in de Amsterdamse Waterleidingduinen</b>	<b>45</b>
	4.1 Inleiding	45
	4.2 Procesverloop	45
	4.2.1 Conflictproces in de sociale media	48
	4.2.2 Stand van zaken: protest houdt aan	49
	4.3 Strategie en karakter van de betrokken actoren	49
	4.4 Karakterisering van het conflict	54
	4.5 Lessen voor conflicthantering	58
<b>5</b>	<b>Bos kappen in Salland</b>	<b>59</b>
	5.1 Inleiding	59
	5.2 Procesverloop	59
	5.2.1 Sallandse Heuvelrug	59
	5.2.2 Lemelerberg	62
	5.2.3 Conflictprocessen in de sociale media	63
	5.2.4 Stand van zaken: <i>finetunen</i>	64
	5.3 Strategie en karakter van de betrokken actoren	64
	5.4 Karakterisering van het conflict	71
	5.5 Lessen voor conflicthantering	73
<b>6</b>	<b>Conclusies en overwegingen</b>	<b>75</b>

---

6.1	Inleiding	75
6.2	Soorten natuurconflicten	75
6.3	Conflictprocessen	76
6.4	Thema's uit de literatuur	79
6.5	Slotbeschouwing over natuurconflicten en legitimiteit van het natuurbeleid	81
6.6	Overwegingen over het hanteren van natuurconflicten	84
	<b>Literatuur</b>	<b>87</b>
	<b>Verantwoording</b>	<b>89</b>
Bijlage 1	Overzicht natuurconflicten	91
Bijlage 2	Respondenten	93
Bijlage 3	Onderwerpen voor interviews	94
Bijlage 4	Sociale media analyse	95

---

# Samenvatting

## Aanleiding en doel

Het inzetten van jacht als vorm van natuurbeheer en het kappen van bos om dit om te vormen naar andere typen natuur zijn twee vormen van natuurbeheer die veel maatschappelijke reacties oproepen. Deze reacties leiden soms tot conflicten; situaties waarin belangen, waarden en waarheden onverenigbaar zijn. Mensen stappen daarom naar de rechter, dienen petities in, gaan demonstreren, bespelen de sociale media en gaan ook wel eens over tot blokkades, vernielingen of bedreigingen. Voor uitvoeringsorganisatie en terreinbeheerders roepen conflicten de vraag op hoe zij hiermee in de praktijk kunnen omgaan. Maar voorafgaand daaraan is het belangrijk om een goed inzicht te hebben in het ontstaan en verloop van natuurconflicten. Daar is deze studie op gericht.

## Landelijke inventarisatie

Om meer inzicht in natuurconflicten te krijgen is eerst een overzicht van natuurconflicten in de afgelopen tien jaar gemaakt. Dit leverde 52 natuurconflicten op. Zonder de pretentie dat dit het volledige beeld is, laat het overzicht wel iets zien van de variatie. De meest conflicten gingen over het kappen of snoeien van bomen en het aanleggen of uitbreiden van natuurgebieden. Daarnaast was er een groep conflicten over beheerjacht. Andere conflicten, die minder vaak voorkwamen gingen over de effecten van de inrichting van gebieden, zoals vernatting, de governance van natuurgebieden, de introductie van nieuwe diersoorten of de toegankelijkheid van het gebied. In de meeste conflicten gaan spontane of georganiseerde lokale groepen het conflict aan, maar in dertien conflicten was ook een regionale en in tien conflicten ook een landelijke organisatie betrokken.

Wat voor middelen zetten zij daarbij in? Allereerst maken alle actievoerende partijen gebruik van *communicatieve* middelen. De meeste actievoerder maken gebruik van eigen websites of Facebookpagina's. Voor veel lokale groepen, zeker de niet geïnstitutionaliseerde, en voor individuele actievoerders zijn dit soms de enige middelen. Voor het genereren van aandacht blijkt dat het veel uitmaakt als bekende Nederlanders meedoen. Verder wordt veel gebruik gemaakt van een open brief, een oproep, een manifest of een petitie met handtekeningen. Het aanvragen van *gesprekken* met bestuurders of andere direct verantwoordelijken is ook regelmatig onderdeel van een pakket aan acties. Het laatste communicatieve middel uit de inventarisatie is het uitvoeren van een *eigen onderzoek*.

Verder maken actievoerende partijen gebruik van *juridische* middelen. De gang naar de rechter lijkt vanzelfsprekend en kwam in de inventarisatie twaalf keer voor. In twee conflicten is doorgeprocedeerd tot de Raad van State.

Ten slotte worden *fysieke* middelen ingezet. Manifestaties, protestmarsen en demonstraties komen twaalf keer voor in de inventarisatie van natuurconflicten. Het plaatsen van protestborden is ook een gebruikelijk actiemiddel. In een enkel conflict is grond opgekocht om de aanleg tegen te houden en in een ander conflict is een republiek uitgeroepen, inclusief grensbewaking en volkslied. Het middel dat velen identificeren met conflicten, zoals vernielingen, actieve blokkades, fysieke bedreigingen of molest, komt maar in een paar gevallen voor in de inventarisatie. Het gaat dan in twee conflicten om vernieling van borden of voertuigen en in twee conflicten om fysieke bedreiging. Virtuele bedreiging komt zeker meer voor, maar dat was in deze inventarisatie niet te achterhalen.

Het proces van de ruim vijftig natuurconflicten verliep niet overal hetzelfde. Wij onderscheiden vijf soorten processen:

- Het conflict evolueert naar *acceptatie* waarin de reagerende partij gedurende het proces geen poot aan de grond krijgt en zich uiteindelijk daarbij neerlegt;
- Het conflict evolueert naar *consolidatie* waarin de reagerende partij niets bereikt, maar toch door blijft gaan;
- Het conflict evolueert naar *beslechting* met bestuurlijke of juridische middelen;

- 
- Het conflict evolueert naar een *onderhandelings- en compromisvormings*proces;
  - Het conflict evolueert naar een proces van *coöperatie*.

### **Twee cases**

Naast het maken van een overzicht zijn twee natuurconflicten meer in detail bestudeerd. Dit waren een conflict over de beheerjacht op damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen en een conflict over het kappen van bestaand bos ten behoeve van een andere natuurvorm op de Sallandse Heuvelrug en op de Lemelerberg. In negen à tien interviews per gebied en met behulp van talloze rapporten en andere publicaties is geïnventariseerd hoe het proces is verlopen, welke strategieën de actoren hanteerden, en wat de netwerken en opvattingen van de actoren waren en hoe deze zich hebben ontwikkeld. Speciale aandacht ging uit naar de rol van de sociale media.

### **Beheerjacht in de Amsterdamse Waterleidingduinen**

De Amsterdamse Waterleidingduinen liggen op de grens van Noord- en Zuid-Holland tussen de plaatsen Zandvoort en Noordwijk. De gemeente Amsterdam is eigenaar van het gebied. Het gebied is onderdeel van het Natura 2000 gebied Kennemerland-Zuid. Het gebied is toegankelijk voor recreanten. In de Amsterdamse Waterleidingduinen bevindt zich de grootste damhertenpopulatie van Nederland. Deze is snel gegroeid. In 2000 waren er ongeveer 200 damherten, in 2015 liepen er 3000 rond. Dit zorgde voor een begrazingsdruk van het gebied waardoor andere natuurdoelen in het gedrang kwamen. De toenemende hoeveelheid damherten veroorzaakte ook veel verkeersoverlast. Als maatregel om deze overlast te beperken is eerst gekozen voor het plaatsen van hekken en later ook voor het afschieten van damherten. Dit riep protest op bij lokale natuurbeschermers en landelijke organisaties.

Het conflict speelde zich eerst af in en rond de gemeenteraad en het college van de gemeente Amsterdam, die als eigenaar een ontheffing van het jachtverbod moest aanvragen. Het besluitvormingsproces in de Amsterdamse gemeenteraad heeft jaren geduurd. In die tijd werden er regelmatig acties gevoerd tegen het afschieten van damherten, helemaal toen de provincie Noord-Holland dreigde om een bestuurlijke aanwijzing te geven.

Toen in 2016 de ontheffing werd verleend door Gedeputeerde Staten is de jacht op damherten begonnen. Toen trad de volgende – juridische - fase in. De Dierenbescherming en de Faunabescherming vochten het besluit aan bij de rechter. De procedure liep door tot de Raad van State besloot dat de ontheffing terecht was verleend. Ook in deze juridische fase werd nog op andere manieren geprotesteerd en zijn zelfs mensen bedreigd.

De verantwoordelijken voor en de uitvoerders van de maatregelen werkten samen vanuit verschillende eigen verantwoordelijkheden. In de loop van het proces zijn provincies, gemeenten en uitvoerder structureel goed op elkaar aangesloten geraakt. Zij hanteerden in het algemeen een inhoudelijke *strategie*, waar onderzoek, inhoudelijke plannen, overtuigen en reactieve communicatie onderdeel van waren. Zelfs met bedreigingen werd rationeel omgegaan. Dit betekent overigens niet dat emoties of normen geen rol speelden bij deze actoren.

Door de protesterende partijen werd wel samengewerkt, maar eigenheid en herkenbaarheid vonden alle spelers belangrijk. Men stond aan dezelfde kant, maar vanuit net weer wat andere opvattingen, te typeren met de trefwoorden: dierenwelzijn, dierenrechten, dierenvriend, vrije natuurontwikkeling. De tegenstanders zetten emotionele of normatieve drijfveren om in geaccepteerde strategieën, zoals druk zetten op verantwoordelijken en het aangaan van een juridische strijd. Dit geldt met name voor de geïnstitutionaliseerde spelers. Andere tegenstanders zochten het meer in manifestaties, druk zetten via sociale media, druk zetten door landelijk de publiciteit te zoeken, of persoonlijke contacten. Bedreigingen kwamen ook voor, maar de meeste georganiseerde tegenstanders letten er scherp op dat dit niet via hun kanalen plaatsvond. In enkele gevallen is de politie ingeschakeld.

De hamvraag is hoe het conflict moet worden *geduid*. Er is een oplossing in de zin dat de Raad van State een uitspraak heeft gedaan. Het conflictproces heeft daarmee een uitkomst. Maar tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de conflictstructuur onveranderd is. Er zijn geen compromissen bereikt, er heeft geen verschuiving van waarden plaatsgevonden, er zijn geen innovatieve

---

doorbraakoplossingen gerealiseerd. De maatschappelijke tegenstelling is niet verdiept (geen nieuwe argumenten), niet verbreed, niet opgelost, maar blijft bestaan en wordt nog steeds gevoeld. Omdat de onderliggende tegenstelling nog bestaat, kan hetzelfde conflict opnieuw aanwakken.

### **Kappen van bos in Salland**

Naast de beheerjacht is het kappen van bos ten gunste van andere vormen van natuur een vorm van natuurbeheer waarover veel conflicten ontstaan. Voor het belichten hiervan is gekozen voor twee conflicten in Salland: de Sallandse Heuvelrug en de Lemelerberg.

Op de **Sallandse Heuvelrug** werken Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer in opdracht van de provincie Overijssel aan een ecologische verbindingzone van de centrale heide naar het open landschap in de omgeving van het Varkensbos/Helhuizen. Hiervoor moet er bos gekapt worden. Dit is gebaseerd op een Natura2000 beheerplan van mei 2016. Bij de start van de uitvoering in april 2017 zijn informatiebijeenkomsten gehouden en sessies georganiseerd waarin direct omwonenden kunnen meedenken over specifieke onderdelen van de herinrichting. Een van de aanwezigen voelt zich op de informatiebijeenkomst in april overvallen door 'de voldongen feiten' en richt 'Red het Helhuizenbos' op. Hij gaat op allerlei manieren inhoudelijk de discussie aan.

Ook landelijk ontstaat er weerstand tegen de grote hoeveelheden bos die in Nederland dreigen te verdwijnen om 'drogredenen, waarvoor geen maatschappelijk draagvlak bestaat'. Tijdens het proces in Salland groeit deze landelijke weerstand en gaat het effect van het kappen van bossen op klimaatverandering meer en meer een rol spelen. De betekenis van lokale conflicten over kappen wordt daarmee groter. Ze dienen als afschrikwekkend voorbeeld in artikelen in De Telegraaf en in het tv-programma De Monitor.

Ook stikstof wordt een argument in de discussie over kappen nadat in mei 2019 de Raad van State heeft uitgesproken dat het Nederlandse stikstofbeleid is in strijd met Europese natuurwetgeving. Dit is voor de actiegroep Red het Helhuizenbos een reden om te vragen om herziening van de kapplannen op de Sallandse heuvelrug.

In juli 2019 besluit Natuurmonumenten na een uitgebreide raadpleging van de achterban haar kapbeleid aan te passen. Ook Staatsbosbeheer overweegt of de doelen met minder kap bereikt kunnen worden. woordvoerders van Natuurmonumenten en van Staatsbosbeheer laten weten dat Natuurmonumenten voorlopig stopt met de grootschalige kap van bomen op de Sallandse Heuvelrug. De Provincie besluit om de plannen gefaseerd uit te voeren, tussentijds te monitoren en te bekijken of verder kappen noodzakelijk is.

Inmiddels is de kap van 30 hectare bos op de *Sallandse Heuvelrug* door Natuurmonumenten voorlopig van de baan. Als op een later moment wel weer gekapt wordt, zal het gekapte bosoppervlak worden gecompenseerd. Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer hebben leden en omwonenden uitgenodigd, om dit samen met boswachters in het gebied te bekijken. Het doel van dit proces is de eerdere doelen wel behalen, met als toegevoegd doel, het zoveel mogelijk vasthouden van CO<sub>2</sub>.

Op de **Lemelerberg** heeft Landschap Overijssel de opdracht om bos om te vormen naar heide. Het gaat hier qua omvang om een veel groter oppervlak dan op de Sallandse Heuvelrug. In drie jaar tijd moet jaarlijks 50 hectare worden gekapt. Er is meer weerstand tegen de kap van bos op de Lemelerberg dan in andere delen van het Natura2000 gebied, mogelijk omdat de Lemelerberg bekender is en meer bezoekers trekt.

Landschap Overijssel organiseert inloopavonden en communiceert via persberichten en nieuwsbrieven. Net als bij de Sallandse Heuvelrug heeft een van de omwonenden het gevoel dat je als burger niets kunt, terwijl bomen belangrijk zijn voor de eigen leefomgeving en emotioneel zwaar wegen. Waar de bewoner in Helhuizen een meer juridische insteek kiest, richt deze bewoner uit Lemele zich op het bereiken van het publiek. Hij plaatst stukken op Facebook, plaatst bordjes tegen de bomenkap, start een petitie en treed op in het tv-programma de Monitor. Vooral de petitie en het optreden in De Monitor leiden tot meer negatieve berichten in de plaatselijke kranten en sociale media. De negatieve meningen worden overigens niet door iedereen gedeeld, Landschap Overijssel krijgt ook

---

steunbetuigingen. Maar toch worden informatieborden bij de kapvlaktes vernield of bekalkt en zijn medewerkers van Landschap Overijssel via sociale media bedreigd.

De landelijke discussie betekent voor de Lemelerberg dat de provincie de kap gaat faseren, in tijd en misschien in oppervlakte. Het eerste seizoen wordt niet gekapt. Het jaar daarop wordt 50 of 60 hectare gekapt. De uitgevoerde maatregelen worden gemonitord, en er wordt bekeken of verder kappen noodzakelijk is om de EU doelstellingen te halen.

Qua gevolgde *strategie* stonden op de Sallandse Heuvelrug partijen tegenover elkaar die beiden een inhoudelijke strategie volgden. De terreinbeheerders hanteerden een strategie van uitleggen dat het kappen van bomen bijdraagt aan biodiversiteit en soorten ondersteunt die bedreigd worden of bijna zijn verdwenen, zoals de korhoen. Ook wijzen zij op de terugkeer van het oude open landschap. Zij proberen dit te doen in samenspraak met de lokale bevolking en deze in een vroeg stadium te informeren. Tegenstanders van het kappen van bomen hanteerden ook een inhoudelijke strategie. Zij zochten publiciteit, schreven brieven, gingen gesprekken aan. Fysieke protesten beperkten zich tot het ophangen van protestborden. Inhoudelijk hanteerden zij hierbij een argumentatie op basis van de cultuurhistorische betekenis ('oude oprijlanen', 'markegrenzen') en op basis van de natuurlijk ontwikkeling na het kappen ('het werkt niet, het bos is zo weer terug'). Deze strategie is onveranderd gebleven. De strategie is deels ook gebouwd op wantrouwen: de werkelijke motieven voor kap (houtopbrengsten) worden verzwegen; het gaat eigenlijk om subsidie-gedreven maatregelen.

Het conflict in Salland kan worden *geduid* als een conflict dat vooralsnog is opgelost in de zin dat de protesterende actoren deels gelijk hebben gekregen. Dit gelijk is gebaseerd op een omslag in de opvattingen van de actoren die verantwoordelijk zijn voor het kappen. Bij die actoren hebben uitgangpunten zich verder ontwikkeld. Echter, dit was niet het gevolg van het lokale conflict maar van een landelijke discussie. Daarin heeft het conflict in Salland, naast andere situaties, de rol van voorbeeld vervuld. Hoewel de posities zijn verschoven is er nog geen nieuwe stabiele situatie ontstaan. Het inhoudelijke dilemma tussen bomen sparen en een open landschap blijft bestaan.

### **Mechanismen**

Beide processen hebben nader inzicht gegeven in de mechanismen die in conflictprocessen kunnen optreden. Onder mechanismen verstaan we kenmerkende onderdelen van processen rond natuurconflicten die ook in andere processen kunnen terugkomen. We zijn de volgende mechanismen tegengekomen:

- *Opschalen* werkt als lokale en landelijke discussies elkaar nodig hebben. Dit kan leiden tot doorbraken zoals bij de discussie over het kappen van bomen.
- *Aanvechten bij de rechter* werkt vooral voor organisaties die over de juridische vaardigheden en ervaring beschikken, de benodigde financiële middelen hebben en het uithoudingsvermogen bezitten om het vol te houden. Omdat deze organisaties landelijk actief zijn kunnen zij ook gemakkelijker hun verlies nemen.
- *Krachten worden gebundeld op operationele vormen*. Iedere organisatie probeert namelijk de eigen identiteit te bewaken. Ze houden daarbij hun achterban en aantrekkingskracht voor donaties scherp in de gaten.
- *De enkeling kan invloed uitoefenen*. In de twee cases waren verschillende enkelingen actief die het proces op momenten met succes hebben beïnvloed. De enkeling heeft daarvoor verschillende machtsbronnen. Dit kan zowel kennis als emotionele betrokkenheid zijn, beide in combinatie met een goed netwerk aan contacten dat kan worden ingezet.
- *Landelijke uitvoerende organisaties hebben veel invloed*. Uitvoerende organisaties moeten in principe doen wat de opdrachtgever aangeeft. Maar in de discussie over bomenkap bleek dat de beleidsomslag naar het meer terughoudend omgaan met bomenkap vooral werd gevoed door landelijke terreinbeheerders. De kleinere organisaties zijn meer afhankelijk van hun beleidsopdrachtgevers.
- *Omwonenden voelen zich niet betrokken bij besluitvorming door de aard van de planvorming*. Zeker in het natuurbeheer is de plan- en besluitvorming nogal 'technisch' en inhoudelijk van aard. Dit heeft tot gevolg dat omwonenden zich bijna altijd te laat betrokken voelen.
- *Veel mensen zwijgen (wat wordt geframed als meerderheid)*. Veel omwonenden zijn niet actief in het conflict. Dit wordt van beide kanten geframed als een meerderheid.

- *Kennis is vooral een strategisch instrument.* In beide conflicten bleek kennis een belangrijk instrument te zijn. Bij rechtszaken wordt getoetst of bestuurlijk voornemens goed onderbouwd zijn, Ook een inhoudelijk goed ingevoerde enkeling kan met kennis een eind komen. De waarheid wordt gebruikt als het tot voordeel strekt.
- *Sociale media worden gewoner.* Sociale media zijn niet meer weg te denken, zeker nu ook berichten en uitzendingen van de publieke media via sociale media worden verspreid. Met name de kleine, informele groepen zijn afhankelijk van media zoals Facebook. In de twee conflicten vonden wij drie rollen voor sociale media: *beïnvloeden* van de mening van beslissers en publiek door het uiten van standpunten via informatie en commentaar op uitingen van anderen; *werven* van nieuwe aanhang en donaties; *mobiliseren* van leden en sympathisanten voor concrete acties;
- *Stad en land botsen.* Door actoren zelf werd in beide cases het frame stad versus platteland gebruikt. Dit werd gebruikt als uiting van bonding, om het conflict te duiding te geven en om andere actoren te kwalificeren als tegenpartij.
- *Bedreigingen worden 'verzakelijk'.* In beide onderzochte natuurconflicten zijn mensen bedreigd, zowel via de sociale media, de publieke media als in direct contact. De verschillende partijen vinden het belangrijk om bedreigingen naar buiten toe weinig aandacht geven. Er wordt 'zakelijk' mee omgegaan. Dit zegt echter niets over de werkelijke impact op de bedreigden en over de aandacht die er binnen organisaties voor is.
- *Nuances verdwijnen.* In een conflict verdwijnen nuances en lijken er alleen voors en tegens te bestaan. Dit was in de casestudies inderdaad het geval, met name in de eerste fase van het conflict over de jacht op edelherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen. Respondenten geven zelf aan hier last van te hebben, omdat ook de nuance uit hun eigen optreden wordt weggedrukt.
- *De menselijke maat wordt weggedrukt.* Conflicten ontstaan doordat waarden en belangen worden aangetast. Dit roep emoties en actiebereidheid op. De conflicten die daaruit voortkomen gaan op een gegeven moment mensen overstijgen. De grote verhalen, of strategieën, nemen het over. Er is weinig plek voor verdriet over het doodschieten van een hert, voor de boosheid om het kappen van die ene boom, of voor de boswachter die niet trots meer mag zijn op zijn werk.

### Literatuur over conflicten

In de literatuur over conflicten probeert men er vaak grip op te krijgen door het onderscheiden van een aantal fasen, maar in eerder onderzoek naar natuurconflicten bleken deze nooit te voldoen aan standaardbeelden hierover. Dit werd bevestigd in de conflicten in de Amsterdamse Waterleidingduinen en Salland. Ook deze wijken af van de standaardfaseringen.

Verder wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen destructieve en constructieve conflicten. De cases Amsterdamse Waterleidingduinen en Salland riepen beide de vraag op wat dit ideaaltypische onderscheid inhoudt: het was niet mogelijk om ze zonder meer in een van beide categorieën in te delen.

Niet iedereen kijkt negatief tegen conflicten aan. Een socioloog als Niklas Luhmann ziet conflicten als essentieel aspect van het voortbestaan van systemen. De politicologe Chantal Mouffe ziet conflicten als essentieel kenmerk van politiek. Anderen wijzen op de functie van conflicten voor het op tafel komen van alle visies en argumenten en het mobiliseren van voor- en tegenstanders, waardoor voor elkaar aanspreekbare groepen ontstaan.

Voor het *jachtconflict* geldt dat dit op veel aspecten een maatschappelijke betekenis heeft gehad. Op één punt na: het heeft niet geleid tot een vernieuwing of doorbraak die het conflict een nieuwe gedaante heeft gegeven. Er is geen maatschappelijke innovatie uit voortgekomen.

Voor het *kapconflict* lag dit anders. De verschillende betekenissen uit het bovenstaande die te maken hebben met articulatie en explicitering kwamen in Salland niet goed uit de verf. Maar het conflict heeft zich wel inhoudelijk vernieuwd, doordat klimaatdoelen een rol gingen spelen naast natuurdoelen. Vanuit een meta-standpunt gezien hebben beide conflicten een maatschappelijke functie vervuld en vervullen die nog. Ten eerste omdat ze beide een maatschappelijk dilemma zichtbaar hebben

---

gemaakt. Ten tweede omdat ze, mede door het voorgaande, bijdragen aan het verbreding van het denken over de zorg voor de omgeving (of natuur, of landschap). Vanuit het denken van Luhmann hoort dit bij de ontwikkeling van systemen en vanuit het denken van Mouffe moet dit worden opgevat als het wezen van een politieke strijd, waar we mee moeten leven, bij voorkeur op een geweldloze manier.

### **Legitimiteit**

In hoeverre doen deze conflicten afbreuk aan de legitimiteit van het natuurbeleid? Het conflict over jacht in de Amsterdamse Waterleidingduinen lijkt over het geheel genomen geen afbreuk te doen aan de legitimiteit van het natuurbeleid, maar geeft wel een vingerwijzing naar toekomstige legitimiteitsuitdagingen ten aanzien van de positie van dieren in de maatschappij. Het conflict over het kappen van bomen kwam in een ander licht te staan toen de legitimiteit van dit beleid landelijk ter discussie kwam te staan. Door recente keuzes van uitvoerende organisaties is een dreigende legitimiteitscrisis afgewend.

### **Lessen**

Welke lessen voor het omgaan met conflicten kunnen nu worden getrokken? De algemene conclusie is dat conflicten erbij horen. Soms lukt het daarbij om constructieve stappen te zetten, maar in andere gevallen is niet meer mogelijk om rustig te blijven en de processen zo transparant, zuiver en inclusief mogelijk te houden. Daarbij is het goed om uit te gaan van de volgende handreikingen die vanuit de twee conflicten zelf zijn aangereikt:

#### *Het eigen gelijk doet er niet toe*

Bij uitvoerende organisaties heerst vaak het idee dat men op grond van een politiek besluit en op grond van eigen inhoudelijke kennis tot de beste maatregel is gekomen. Dit belemmert het zicht op eventuele alternatieven.

#### *Zet de dilemma's centraal*

Een aantal respondenten stelt daarom voor om de problemen en de dilemma's die daaraan gepaard gaan meer centraal te stellen in beleidsdiscussies en in communicatie met betrokkenen. Pas op een later moment kunnen dan in samenspraak meerdere scenario's of handelingsperspectieven worden ontwikkeld.

#### *'Je doet niet snel te veel'*<sup>1</sup>

Tijdens het proces van de uitvoering van plannen zal het plan op verschillende momenten opnieuw aan de orde moeten worden gesteld. Zeker bij meerjarige uitvoering blijkt dat veel mensen toch niet op de hoogte zijn en zich wel betrokken voelen. Daar moet continu in worden geïnvesteerd door te blijven zorgen voor goede communicatie met alle betrokkenen.

#### *Het belang van persoonlijke contacten*

Dat wil zeggen: beschikken over elkaars 06-nummer en dat ook gebruiken. Dit bleek belangrijk voor het ontstaan van een vorm van respect. Misverstanden kunnen snel uit de weg worden geruimd.

#### *'Luister naar de boswachter'*

Dit gaat om het inzetten van *lokale kennis*. Kennis gedragen door mensen die direct betrokken zijn en dagelijks in het veld met het conflict te maken hebben. De boswachters van terreinbeherende organisaties beschikken over enorme veldkennis, waarvan meer gebruik gemaakt had kunnen worden bij het ontwikkelen van plannen en alternatieven hiervoor. In feite vertegenwoordigen boswachters de integrale kijk op de opdracht. Hetzelfde geldt voor de kennis van een aantal individuele actievoerders. Aanvullend daarop, zet ook in op het delen hiervan en het opbouwen van gezamenlijke ervaring om die lokale kennis verder te ontwikkelen.

#### *Niet elk probleem afzonderlijk oplossen*

De afgelopen jaren is een aantal malen een nieuw probleem op tafel gekomen dat betrokkenen voor grote opgaven stelt. Verantwoordelijke en uitvoerende partijen moet hier veel tijd in investeren, maar

---

<sup>1</sup> Uitspraak van één van onze respondenten



---

ook bewoners en andere betrokkenen in gebieden krijgen iets nieuws over zich heen, en moeten energie opbrengen om dit gelaten over zich heen te laten gaan, of actief worden om het allemaal te begrijpen en erop in te spelen. Dit is een grote verspilling van maatschappelijk energie. Het doet afbreuk aan het maatschappelijk draagvlak voor maatregelen, maar is ook inefficiënt en ineffectief.



---

# Summary

## Background and goal

Management hunting and clearing forest to make way for other types of natural habitats are two forms of conservation management that meet with public opposition. This opposition sometimes leads to conflicts – situations in which specific interests, values and facts are irreconcilable. People go to court, submit petitions, demonstrate, go on social media and may even resort to obstruction, vandalism and threats. Implementing agencies and land managers or conservation management organisations are then faced with the problem of how to respond to such conflicts. But first it is necessary to have a good understanding of how conservation conflicts arise and how they develop. That is what this study set out to do.

## National inventory

The first step in getting a better understanding of conservation conflicts was to draw up an inventory of conflicts in conservation over the past ten years. This resulted in a list of 52 conflicts. While in no way claiming to be a complete picture, the inventory does give an impression of the variety in the type of conflicts. Most conflicts were about the felling or pruning of trees and establishing or expanding protected areas. A further group of conflicts was about management hunting. Other, less common, conflicts were about the effects of landscape works and/or land management activities to create new habitats (such as raising groundwater levels, or 'rewetting'), the governance of nature conservation areas, the introduction of new animal species, and public access. Most conflicts are initiated by ad hoc or organised local groups, but regional organisations were involved in 13 conflicts and national organisations were involved in 10 conflicts.

What tools did these groups use? First of all, all activist parties make use of *communication* tools. Most activists use their own websites or Facebook pages. For individual activists and many local groups, especially the non-institutionalised ones, these may be the only communication tools at their disposal. When generating interest in their cause, getting the endorsement of celebrities can make a big difference. In addition, widespread use is made of open letters, public appeals, manifestos and petitions. Requesting *meetings* with politicians, public officials or others who are directly responsible also regularly features in the package of activities. The last communication tool used by activist parties identified in the inventory is undertaking their *own investigations*.

Activists also sometimes take *legal action*. Litigation does not seem to be considered an exceptional course of action and came up 12 times in the inventory. In two conflicts legal action was pursued up to the highest court of appeal, the Council of State.

Finally, *physical* means are also used. Protest marches, demonstrations and other public gatherings or events came up 12 times in the inventory of conservation conflicts. Another common activity is erecting protest signboards. In one conflict, land was acquired in order to prevent the works going ahead and in another conflict a republic was proclaimed, complete with border controls and a national anthem. The actions many people associate with conflicts, such as vandalism, active obstruction, threats of physical violence and wilful damage, were reported in just a few cases in the inventory. In two conflicts this involved damaging signs or vehicles and in two further conflicts the threat of physical violence. Virtual threats are most certainly more common, but it was not possible to uncover such threats in this inventory.

The more than 50 conservation conflicts identified did not all take the same course. We distinguished five different courses that conflicts can take:

- The conflict evolves into *acceptance*, in which the reacting party gains no traction throughout the whole process and eventually resigns itself to the situation.
- The conflict evolves into *consolidation*, in which the reacting party achieves nothing, but still fights on.

- 
- The conflict evolves into a *settlement* through administrative or legal processes.
  - The conflict evolves into a process of *negotiation and compromise*.
  - The conflict evolves into a process of *cooperation*.

## Two cases

In addition to the inventory, two conservation conflicts were studied in detail: a conflict about the management hunting of fallow deer in the Amsterdamse Waterleidingduinen, a water abstraction area and nature reserve in the coastal dunes near Haarlem; and a conflict about the clearing of forest on the Sallandse Heuvelrug and Lemelerberg (two glacial ridges in the east of the Netherlands) to create more open habitats. Nine to ten interviews were held in each area, backed up by a study of numerous reports, to obtain a picture of the course of each conflict, the strategies that were pursued by the actors, the networks maintained by the actors, the views they held and how these evolved during the process. Particular attention was given to the role of social media.

### Management hunting in Amsterdamse Waterleidingduinen

The Amsterdamse Waterleidingduinen dune reserve lies between the coastal resorts of Zandvoort and Noordwijk on the border between the provinces of Noord-Holland and Zuid-Holland. The dunes are owned by the City of Amsterdam. They are part of the Kennemerland-Zuid Natura 2000 site and are open to visitors for recreational use. The area is home to the largest population of fallow deer in the Netherlands. The deer population grew rapidly from about 200 in 2000 to around 3,000 in 2015, which led to a high grazing pressure and put other conservation objectives at risk. The growing numbers of fallow deer also caused considerable problems for traffic in the area. In an attempt to contain this problem, at first fences were erected, but when this later proved to be insufficient a decision was taken to cull some of the animals. This was met with protests from local nature conservationists and national organisations.

The conflict initially took place in and around the city council and executive board of Amsterdam, which as the owner of the area was responsible for applying for a discretionary permit providing exemption from the prohibition on hunting in the area. The decision-making process in Amsterdam city council took many years, during which time protests against the culling of the fallow deer were held regularly, intensifying when Noord-Holland provincial council were on the point of issuing an administrative instruction.

When in 2016 the application for a discretionary permit was granted by the provincial executive, the shooting of fallow deer commenced. The process then entered the next – legal – phase. Dierenbescherming, the Dutch animal protection society, and Faunabescherming, a Dutch organisation for the protection of wildlife, challenged the decision in court. The proceedings went all the way up to the Council of State, which decided that the discretionary permit was issued correctly. During this legal phase protests continued in other ways as well, even including threats to individuals.

Those responsible for introducing the management hunting measures and those tasked with carrying them out worked together, each according to their own responsibilities. In the course of the process, the provincial and municipal authorities and the implementing organisation established good working relations. In general they pursued a strategy that included research, planning and persuasive and reactive communication. They even took a rational approach to threats – but this does not mean that they were immune to emotions or norms.

The protesting parties also worked together, but all put great store on their individual styles and identities. They were all on the same side, but each approached the issue from different angles, which can be characterised by the following keywords: animal welfare, animal rights, animal lover and rewilding. The opponents turned their emotional and normative motives into accepted strategies, such as pressurising the responsible parties and taking them to court, particularly the institutional players. Other opponents preferred holding demonstrations, exerting pressure via social media, gaining publicity in national media and contacting people directly. Threats were also made, but the most organised opponents were keen to ensure that this did not happen through their own channels. On a few occasions the police were called in.

---

The key question is how the conflict should be *interpreted*. In one sense, the ruling by the Council of State provides an answer because it represents an outcome of the conflict process. But at the same time it must be noted that the structure of the conflict did not change. No compromises were reached, there has not been any shift in values, and no innovative breakthroughs were made. The opposing positions in society were not explored in depth (no new arguments), exposed to wider scrutiny or resolved, but instead they remain intact and are still tangible. Because the underlying rift still exists, the same conflict could flare up again at any time.

### **Clearing forest in Salland**

Clearing forest to make way for other forms of nature is another type of conservation management around which many conflicts have arisen. This is illustrated by two conflicts in the Salland region in the east of the Netherlands: Sallandse Heuvelrug and Lemelerberg.

On **Sallandse Heuvelrug** (a glacial ridge in the province of Overijssel) Natuurmonumenten (a major private organisation for nature conservation) and Staatsbosbeheer (the government conservation management agency) are working on behalf of the provincial government to create an ecological connecting zone from the central heathland to the open landscape in the vicinity of Varkensbos/Helhuizen. This involves felling an area of forest under the Natura 2000 Management Plan of May 2016. Before the work started in April 2017, information meetings were held and sessions organised in which local residents could contribute ideas on specific elements of the works. One of those present at the information meeting held in April took offence at this 'fait accompli' and set up a protest group called 'Save Helhuizen Wood' (Red het Helhuizenbos) to initiate discussions and challenge the works in all sorts of ways.

At the time there was an emerging groundswell of resistance within the country as a whole to the prospective loss of large areas of forest in the Netherlands for 'specious reasons that command no public support'. This national resistance grew during the course of the Salland process and the impact of clearing forest on the climate became an increasingly important consideration, which in turn gave greater credence to local conflicts about the felling of trees. The daily newspaper *De Telegraaf* and the TV programme *De Monitor* ran items decrying the terrible consequences of forest loss.

Following the ruling by the Council of State in May 2019 that the Dutch government's nitrogen reduction policy contravened EU nature legislation, nitrogen became a further argument in the debate about felling trees. This prompted the 'Save Helhuizen Wood' protest group to request a review of the felling plan for Sallandse Heuvelrug.

In July 2019, after extensive consultations with its rank and file supporters, Natuurmonumenten decided to amend its felling policy. Staatsbosbeheer also considered the possibility of achieving its objectives with less felling. Spokespersons for Natuurmonumenten and Staatsbosbeheer then announced that Natuurmonumenten had decided to call a halt to the forest clearance on Sallandse Heuvelrug for the time being. The provincial council decided to implement the plans in phases, with each phase to be followed by a monitoring period to establish whether or not further felling is needed.

In the meantime, Natuurmonumenten has abandoned its plans to fell 30 hectares of forest on Sallandse Heuvelrug until further notice. If felling does take place in future, the cleared forest areas will be compensated. Natuurmonumenten and Staatsbosbeheer have invited their members and local residents to observe this in the field with its rangers. The aim of this process is to achieve the original objectives, but with the added objective of capturing as much CO<sub>2</sub> as possible.

On **Lemelerberg**, Landschap Overijssel (a foundation that manages landscape heritage in the province) was charged with converting the existing forest into heathland. The area of forest involved is far greater than on Sallandse Heuvelrug: 50 hectares to be cleared each year for the next three years. There is more opposition to felling trees on Lemelerberg than in other areas of the Natura 2000 site, possibly because Lemelerberg is better known and attracts larger numbers of visitors.

Landschap Overijssel organised information evenings and informed the public about the plans via press releases and newsletters. As in the Sallandse Heuvelrug case, one of the local residents felt that

---

local people were excluded from the process and that trees are important for the local environment and are an emotionally valuable asset. Whereas the resident in Helhuizen took a more legalistic approach, this resident of Lemele set out to influence public opinion. He posted information on Facebook, erected signs protesting against the felling, launched a petition and appeared in the TV programme *De Monitor*. The petition and his appearance on *De Monitor* in particular generated further objections in the local papers and on social media. This negative reaction to the plans was not shared by everyone, though, and Landschap Overijssel also received messages of support. Nevertheless, information boards at the felling sites were destroyed or painted over and Landschap Overijssel employees were threatened on social media.

The effect of the national debate on Lemelerberg is that the province will carry out the felling in phases, both in time and perhaps also on a plot by plot basis. No felling will be done during the first season; in the following year 50 or 60 hectares will be felled. The results of the felling will be monitored to see whether or not further felling is necessary to achieve the EU objectives.

In terms of *strategy*, the opposing parties in the Sallandse Heuvelrug case both pursued a substantive strategy. The conservation management organisations adopted a strategy of explaining that felling trees leads to increased biodiversity and supports species that are under threat or have almost disappeared, such as the grouse. They also pointed to the return of the old open landscape. They tried to do this in consultation with the local community early in the process. Opponents of the felling also pursued a substantive strategy. They sought publicity, wrote letters and initiated debate. Physical protests were restricted to putting up protest signboards. The arguments they used were based on the cultural and historical heritage ('old driveways' and historical 'march boundaries') and on the natural succession following the felling ('it won't work because the trees will just grow back again'). This strategy has remained unchanged. It is also partly built on distrust, as the opponents believe the real motives for the felling (profits from the timber) were kept quiet and the measures were really just a way of obtaining subsidies.

The Salland conflict can be *interpreted* as having been resolved, at least for the time being, in the sense that the protesters have partly got what they wanted. The parties responsible for the felling changed their position as a result of a shift in their underlying thinking. However, this was not brought about by the local conflict but by the wider national debate – although the Salland conflict and other situations were used as concrete examples in that debate. Despite this shift in position, a new and stable situation has not been created. The dilemma between saving the trees and creating an open landscape remains.

### **Mechanisms**

Both processes have provided further insights into the mechanisms of conflict processes: the characteristic features of conservation conflicts that can also be found in other processes. We encountered the following mechanisms:

- *Scaling up*: This works when local and national discussions need each other and may lead to breakthroughs, as in the debate about felling trees.
- *Litigation*: This works mainly for organisations with the legal capabilities and experience, the necessary financial resources and the stamina to see it through. As these organisations operate nationally they are in a better position to absorb any losses.
- *Combining forces to form operational units*: Every organisation will always try to maintain its own identity, with an eye to their supporters and their ability to attract donations.
- *Individuals can make a difference*: In the two cases studied several individuals were active and at certain moments were able to successfully influence the course of events. Individuals can draw upon various sources of power, which may be based on knowledge or emotional involvement, both in combination with a good network of contacts who can be called upon to act.
- *National implementing organisations have considerable influence*: In principle, implementing organisations must do as they are instructed. However, in the debate about felling trees, the shift in policy towards a more cautious approach to felling trees was initiated primarily by national conservation management organisations. Smaller organisations are in a weaker position with regard to their public sector clients.

- *Local residents feel excluded from decision-making because of the nature of the planning process:* Planning and decision-making for conservation management tends to be rather 'technical' in nature and as a result local residents almost always feel that they only get a chance to become involved when it is too late.
- *Many people keep quiet (framed as the majority):* Many local residents do not take an active part in the conflict. Both sides often frame this group as the 'silent majority'.
- *Knowledge is primarily a strategic instrument:* In both conflicts knowledge proved to be an important instrument. When legal action is taken the courts determine the soundness of administrative decisions, but even a well-informed individual can achieve quite a lot. Facts are deployed when they can be used to advantage.
- *Use of social media is becoming more commonplace:* Social media is an integral part of social life, certainly now that public media information and broadcasts are also distributed via social media. In particular, the small, informal groups depend on media such as Facebook. In the two conflicts we identified three roles for social media: *influencing* the opinions of decision-makers and the public by expressing views via information and commenting on other people's posts; *recruiting* new supporters and attracting donations; *mobilising* members and sympathisers to take action.
- *Town and country in opposition:* In both cases the actors themselves used the town versus country frame as a form of bonding, to explain the conflict and to designate other actors as the opposing party.
- *Threats are 'commodified':* In both conservation conflicts we investigated, people were threatened via social media, the public media and in direct interactions. The parties consider it important to give as little attention as possible to public threats, but to deal with them pragmatically. However, the real impact on those threatened and the attention given to threats within the organisation are a different matter.
- *Subtleties are lost:* In a conflict, subtle distinctions are lost and everything seems black and white: either for or against. This was indeed the case in the two conflicts that were studied, particularly in the first phase of the conflict about the management hunting of fallow deer in Amsterdamse Waterleidingduinen. The respondents themselves said this bothered them because the fine detail of their own arguments was lost.
- *The human scale is crowded out:* Conflicts arise because values and interests are damaged. This affects people emotionally and increases their willingness to take action. At some point, the resulting conflicts exceed the scale of individual concerns and the bigger picture takes over. The conflict becomes strategic and there is little room for sadness about the shooting of a deer, for anger about cutting down that particular tree, or for the ranger who can no longer be proud of his work.

### **Literature on conflicts**

In the literature on conflicts, attempts are often made to identify a series of phases that define the course of a conflict, but previous research into conservation conflicts indicates that they never correspond to such standard descriptions. This was confirmed in the Amsterdamse Waterleidingduinen and Salland conflicts, which did not conform to a standard series of phases.

Furthermore, in the literature a distinction is made between destructive and constructive conflicts. The Amsterdamse Waterleidingduinen and Salland cases raise doubts about how this generalised distinction is defined as it was not possible to put either case firmly in one or the other category.

Not everyone takes a negative view of conflicts. The sociologist Niklas Luhmann sees conflicts as an essential aspect of persistent systems. The political scientist Chantal Mouffe sees conflicts as an essential feature of politics. Others say the function of conflicts lies in getting all visions and arguments out in the open and in mobilising proponents and opponents, thus establishing identifiable discussion partners.

In this respect, the *hunting conflict* has had wider significance for society in many ways – except one: it did not lead to a transformation or breakthrough that recasts the conflict in new terms. It has not initiated social innovation.

---

The Salland *tree felling conflict* was different. There was little sign of the articulation and explication effects mentioned above, but the substance of the conflict did change as climate objectives were taken on board in addition to the conservation objectives.

From a meta perspective, both conflicts had, and continue to have, a social function, and for two reasons: first, because they both revealed a social dilemma; second, and partly as a result of the first point, because they have helped to broaden the way we think about caring for the environment (or nature, or the landscape). In Luhmann's thinking, this is all part of the development of systems; in Mouffe's thinking, this must be seen as the essence of a political struggle and something we simply have to live with, preferably in a non-violent way.

### **Legitimacy**

To what extent do these conflicts affect the legitimacy of nature policy? The hunting conflict in Amsterdamse Waterleidingduinen does not on the whole appear to have affected the legitimacy of nature policy, but it does point to future challenges regarding the position of animals in society. The conflict about felling trees was cast in a different light when the legitimacy of this policy was questioned, but the impending legitimacy crisis has been averted by recent decisions of the implementing organisations.

### **Lessons**

What lessons can be learned about how to deal with conflicts? The general conclusion is that conflicts are par for the course. Sometimes it proves possible to make constructive progress, but in other cases it becomes impossible to maintain calm and keep the processes as transparent, objective and inclusive as possible. Whatever the situation, it is a good idea to adhere to the following six guidelines derived from the analysis of the two conflicts:

#### *Getting your own way is not important*

Implementing organisations often feel that, given the political decision and drawing on their own expertise, they have come up with the best measure. This approach can blind them to possible alternatives.

#### *Focus on the dilemmas*

Several respondents suggested that for this reason discussions on policy and communication with stakeholders should focus on the problems and associated dilemmas. Only at a later stage should different scenarios or actions strategies be discussed in consultation with the relevant parties.

#### *'You can't do too much'<sup>2</sup>*

When plans are put into effect they should be reviewed at various times during the process. Particularly when implementation takes several years, many people who feel they have a definite interest will not be fully aware of what is going on. Continuous efforts should be made to redress this through good communication.

#### *The importance of personal contact*

Put simply, exchange mobile numbers and use them. This proved to be important in establishing a level of respect for each other and quickly clearing up any misunderstandings.

#### *'Listen to the ranger'*

This is all about using *local knowledge* – knowledge held by people who are directly involved and who have to deal with the conflict on a day-to-day basis in the field. The rangers employed by conservation management organisations have extensive field knowledge, which in the two cases could have been used to much greater effect when drawing up plans and investigating alternatives. In fact, rangers are the ones who have a complete picture of what has to be done. The same goes for the knowledge of a number of individual activists. Efforts should also be made to share this knowledge and build up a pool of experience to provide a basis for acquiring further local knowledge.

---

<sup>2</sup> Comment made by one of the respondents



---

*Don't solve each problem separately*

In recent years various new problems have arisen that pose major challenges to those involved. Responsible parties and implementing organisations have to invest much time in resolving these problems, while local residents and other stakeholders in the area are also faced with a new situation and have to find the energy to come to terms with it or take action to fully understand what is going on and respond appropriately. This is a great waste of the energy in society. It undermines public support for measures and is inefficient and ineffective.



---

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding, doel en onderzoeksvragen

De beelden van het halfdode hert dat in de Oostvaardersplassen uit het water werd getrokken gingen heel Nederland door. Mag je wilde dieren in zo'n positie brengen? Daarover wordt in Nederland heel verschillend gedacht, wat in de Oostvaardersplassen tot uitdrukking kwam in illegaal bijvoeren, bedreigingen, een bommelding, het verplaatsen van konikpaarden, en het afschieten van edelherten<sup>3</sup>.

Ook het kappen van bos om dit om te vormen naar andere typen natuur roept veel maatschappelijke reacties op. Voor- en tegenstanders treden op in televisieprogramma's. De strijd tegen klimaatverandering wordt erbij betrokken. Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten hebben besloten om minder bos te kappen.

Dit zijn twee situaties waarin de uitvoering van natuurmaatregelen acties oproepen die verder gaan dan normale beleidsdiscussies. Voor uitvoeringsorganisatie en terreinbeheerders roept dit de vraag op hoe zij hiermee in de praktijk kunnen omgaan. Een achterliggende vraag is in hoeverre dit soort conflicten ook de legitimiteit van het natuurbeleid aantast. Een grote hoeveelheid conflicten zou immers de legitimiteit onder druk kunnen zetten.

### **Doelstelling**

De natuurconflicten roepen heel wezenlijke vragen op die moeilijk oplosbaar lijken. Maar voorafgaand aan mogelijke oplossingen is het belangrijk om een beter inzicht te hebben in het ontstaan en verloop van natuurconflicten. Daar is dit onderzoek dan ook op gericht. Het heeft als doel om:

- Meer *inzicht* te krijgen in de processen waarin spanningen tussen waarden, waarheden en belangen tot natuurconflicten leiden.
- Aanknopingspunten te vinden voor een manier waarop verantwoordelijken voor het beleid en de uitvoering er van dit soort conflicten kunnen *duiden* en in de praktijk kunnen *hanteren*.

We lichten de scope van het onderzoek nader toe aan de hand van enkele trefwoorden:

### *Processen*

Het project richt zich op de concrete uitvoering van het natuurbeleid, niet op algemene discussies in het kader van het ontwikkelen of kiezen van beleid. Onder natuurbeleid wordt daarbij verstaan: het overheidsbeleid dat is gericht op een sterke en veerkrachtige natuur, verweven met de economie en optimaal bijdragend aan duurzaam maatschappelijk welzijn (zie de Rijksbegroting 2019). Zoals gezegd ligt de focus op de concrete uitvoering van natuurbeleid, in dit geval natuurbeheer door uitvoerende organisaties en terreinbeheerders onder beleidsverantwoordelijkheid van de provincies. Juist deze concrete uitvoering roept conflicten op. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn: kappen van bomen voor natuurbeheer of natuuromvorming, vernatting t.b.v. een specifieke vorm van natuur, weren van recreatie uit natuurgebieden, jagen voor natuurbeheer, aankopen van grond voor het Natuurnetwerk Nederland.

### *Conflicten*

Maatschappelijke conflicten zijn meestal niet eenduidig van aard en omvatten meer dan het aantasten van belangen. Ook werkelijkheidsopvattingen ('waarheden'), waarden en identiteiten zijn in het geding. Bovendien hebben er, voordat tegenstellingen tot een conflict leiden, al diverse articulatie- en mobilisatieprocessen plaatsgevonden.

Conflict wordt hierbij gedefinieerd als een situatie waarin belangen, waarden en waarheden onverenigbaar zijn en daardoor in botsing komen. De botsing manifesteert zich in concrete activiteiten, die zich voor een belangrijk deel afspelen buiten gangbare processen van

---

<sup>3</sup> En recent weer tot een verbod van de bestuursrechter hierop, vanwege onvoldoende ecologische onderbouwing.

---

beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering. Conflicten komen tot uitdrukking in verschillende vormen:

- juridische actie (beroepsprocedures in kader van bestuursrecht);
- druk uitoefenen door communicatieve actie (petities, uitingen in media of sociale media);
- fysieke actie (betogen, blokkeren, beschadigen, molesteren).

### *Inzicht*

De ambitie van deze studie is om de conflictprocessen voor een aantal natuurconflicten in beeld te brengen, zodat een goed beeld ontstaat van hoe deze conflicten zijn verlopen en welke mechanismen daarin lijken te ontstaan. *Mechanismen* vatten we daarbij niet op als sociale wetmatigheden, maar als kenmerkende procesonderdelen, die in verschillende processen kunnen voorkomen en daarin een vergelijkbare werking hebben. Zoals we mechanismen hier opvatten lijken ze op het concept monade van Leibniz<sup>4</sup>: fundamentele bouwstenen met een ingebouwde doelmatigheid. Een mechanisme is een procesmonade.

### *Aanknopingspunten voor het duiden en het hanteren van conflicten*

Hierbij gaat het om het perspectief van de actoren die verantwoordelijk zijn voor het beheer. Dit kunnen zowel overheden, uitvoeringsorganisaties als terreinbeheerders zijn. *Duiden* heeft betrekking op de vraag of het conflict een bredere betekenis heeft en de legitimiteit aantast. *Hanteren* heeft betrekking op de mogelijkheden die uitvoerende organisaties kunnen inzetten. Omdat een studie naar twee cases niet tot definitieve conclusies kan leiden, hebben de aanknopingspunten de vorm van overwegingen.

### **Vraagstelling**

Deze doelstelling is vertaald naar drie onderzoeksvragen.

Vraag 1: *Wat voor soort conflicten in de uitvoering van het natuurbeleid hebben zich de afgelopen tien jaar voorgedaan?*

Dit resulteert in een overzicht van natuurconflicten, zonder de pretentie dat dit een volledig overzicht is. Van de gevonden natuurconflicten is een beschrijvende typologie gemaakt, die de dynamiek van de conflicten karakteriseert.

Vraag 2: *Hoe zijn de processen in het natuurconflict verlopen? Wat is de relatie tussen het verloop van het proces, de daarbij ingezette middelen en gehanteerde strategieën en het karakter van de betrokken actoren? Speciale aandacht gaat uit naar de rol van de sociale media.*

Deze vraag is toegepast op twee cases. Van elke case wordt beschreven hoe het proces is verlopen, welke actoren zijn betrokken, wat voor strategieën zij hebben ingezet en hoe de actoren kunnen worden gekarakteriseerd.

Vraag 3: *Wat voor aanknopingspunten leveren de casussen op voor de betekenis van conflicten en het omgaan daarmee?*

Het antwoord op deze vraag bestaat uit conclusies die de natuurconflicten en achterliggende processen karakteriseren, en uit overwegingen die bijdragen aan het duiden van natuurconflicten en bijdragen aan een betere hantering van natuurconflicten.

## 1.2 Methode

### **Tweetrapsaanpak**

De aanpak omvat twee trappen. De eerste trap bestaat uit een landelijke inventarisatie, waaruit twee cases zijn geselecteerd, die in de tweede trap nader zijn onderzocht. Zowel de landelijke inventarisatie als de zoektocht naar twee cases zijn gericht op conflicten die binnen onze definitie van conflict vielen;

---

<sup>4</sup> Het begrip monade is ontleend aan Leibniz die monaden definieerde als bouwstenen van de wereld. Leibniz dacht hierbij niet zozeer aan deeltjes, als wel aan krachten die een individu in beweging kunnen zetten. Monaden zijn niet deelbaar en hebben een ingebouwde doelmatigheid. Ze kunnen, in een andere metafoor, ook worden vergeleken met akkoorden in de muziek.

---

dus waarbij buiten de gangbare trits beleidsontwikkeling, besluitvorming en uitvoering ook andere vormen van beïnvloeding zijn ingezet.

### **Landelijke inventarisatie**

Voor de landelijke inventarisaties zijn internet, Twitter en Facebook doorzocht, zijn provincies en natuurorganisaties benaderd en zijn collega's en vrienden geraadpleegd, waarbij we ons richtten op conflicten in de afgelopen 10 jaar. We hebben collega's gevraagd; contacten bij provincies en natuurorganisaties benaderd; vrienden ermee lastig gevallen; zoekopdrachten met Google en Bing uitgevoerd met trefwoorden als natuur, conflict, protest, actie; dezelfde trefwoorden op Twitter ingetypt; en de databank Delpher hiermee geraadpleegd.

Deze aanpak heeft zijn beperkingen. Conflicten die veel aandacht krijgen, komen eerder in beeld, maar in beeld komen wil niet altijd zeggen dat het conflict groot of ernstig is. Het omgekeerde geldt overigens ook. De methode levert dan ook geen zekerheid op over het werkelijke aantal conflicten. Alles wat in dit hoofdstuk is aangegeven over de verschillende aspecten van het conflict (betrokken partijen, ingezette middelen, conflictuitkomst) gaat over zaken die in de publiciteit zijn gekomen. Toch veronderstellen we dat dit wel een beeld geeft van de verschillende soorten conflicten over natuurmaatregelen.

### **Twee natuurconflicten**

Vervolgens hebben we twee cases geselecteerd. Dit werden uiteindelijk het conflict over de beheerjacht in de Amsterdamse Waterleidingduinen (AWD) en het conflict over het kappen van bestaand bos ten behoeve van een andere natuurvorm in Salland. Deze keuze was gebaseerd op de volgende criteria:

- De twee natuurconflicten moeten over verschillende onderwerpen gaan;
- De conflicten moeten gaan over een onderwerp dat ook in andere delen van het land speelt;
- De conflicten moeten zich in verschillende gebieden afspelen;
- De conflicten moeten al langer spelen zodat het mogelijk is om een proces te volgen;

Bij het zoeken naar interessante cases waar we veel van konden leren, werd duidelijk dat het echt om conflicten gaat. We hebben twee keer een case gekozen waarvan bij het benaderen van respondenten bleek dat zij het te gevoelig vonden om mee te werken. In beide gevallen wilde een organisatie in het hart van het proces niet meewerken aan dit onderzoek, omdat het een na jaren moeizaam gevonden evenwicht zou kunnen verstoren. Overigens wilde ook binnen de wel uitgevoerde cases niet iedereen meewerken aan een interview, zij het slechts een enkele keer. Ook hier omdat zij het niet verstandig vonden om midden in het conflict, waarvan de uitkomst nog onzeker was, hierover in gesprek te gaan.

In de twee cases is met negen dan wel tien respondenten gesproken. Dit waren managers, communicatiemedewerkers of veldmedewerkers van uitvoeringsorganisaties, vertegenwoordigers van provincies, deelnemers aan actiegroepen of actieve omwonenden, en een verantwoordelijke bij een gemeente. Een enkele maal heeft het interview telefonisch plaats gevonden. Eenmaal is informatie verkregen via de mail, omdat de betrokkene niet persoonlijk geïnterviewd wilde worden. Een deel van de respondenten wilde niet met naam in dit rapport vermeldt worden. Daarom zijn in bijlage 2 alleen organisaties genoemd. Individuele respondenten zijn alleen in algemene bewoordingen omschreven. De gesprekken werden gevoerd aan de hand van een vragenlijst, gebaseerd op het analytisch kader dat in het volgende hoofdstuk wordt beschreven.

## **1.3 Wat vind je er zelf van?**

Aan het slot van deze inleiding willen we iets zeggen over een vraag die in een aantal interviews aan de orde kwam. Dat gaat over de vraag: 'wat vind je er zelf van?'. Met name in een onderzoek naar conflicten die soms heftige emoties oproepen, is dit een indringende vraag voor onderzoekers die zich meestal op de vlakte houden en dat zelfs als vorm van professionaliteit hanteren. Wij vinden het belangrijk om hier toch op in te gaan mede naar aanleiding van een eerder onderzoek, waarin we hebben gezocht naar manieren om verschillende waarden en werkelijkheidsopvattingen achter

---

onderzoeksthematiseringen expliciet een rol te geven in doelstelling, vraagstelling, methode en organisatie van onderzoeksprojecten (De Haas en Donders, 2019).

Wij constateerden dat we – behalve in extreme gevallen - in interviews geneigd zijn om de kleur van de geïnterviewde aan te nemen. Er ontstaat in veel gevallen een zekere mate van identificatie. Dit hebben we meer bij de partijen die concreet midden in de 'situatie' staan. Meer richting machteloosheid, hoewel we merken dat macht in conflictsituaties soms betrekkelijker lijkt dan op voorhand gedacht.

Doordat we alle partijen interviewen ontstaat toch een meervoudig perspectief, wat een begrip is dat we liever hanteren dan objectiviteit. We vinden het vooral belangrijk om daar integer mee om te gaan en ervoor te zorgen dat je spreekt met echt alle partijen.

Maar dat is nog geen antwoord op bijvoorbeeld de vraag: 'wat vind je er zelf van, mogen we dieren doden?' We merkten dat onze eigen idealen niet veranderen in een onderzoek als dit. Nuances veranderen wel. Maar wat vooral verandert, is dat hoe meer je met mensen spreekt over natuur en beleid, hoe meer je je bewust wordt van de afhankelijkheden. En hoe meer je de verschillende opvattingen gaat waarderen, maar hoe meer waardering je ook krijgt voor de oplossingen die mensen weten te vinden: van extreem tot compromis.

Vragen als de bovenstaande komen bij de uitvoering van een project bijna nooit aan de orde. Ze worden ook niet besproken met de opdrachtgever. Er is geen formaliteit die dat tegenhoudt, we doen het onszelf aan, het is cultuur. Maar dit is dezelfde cultuur die ervoor zorgt dat we niet te snel met oordelen komen. En dat we tijdens het onderzoek steeds nieuwe vragen oproepen. Meer dan toen we met het onderzoek begonnen. Met oordelen beginnen en met vragen eindigen; is dat niet het kenmerk van een echte onderzoeker?

---

## 2 Woorden geven aan natuurconflicten

### 2.1 Inleiding

De afgelopen jaren is er regelmatig onderzoek gedaan naar conflicten over natuurbeheer en naar de verschillende aspecten die hierbij een rol spelen, zoals de betrokkenheid bij de natuur, het draagvlak voor natuurbeleid en opvattingen over natuur en het natuurbeleid (zie figuur 2.1). In veel van dit onderzoek gaat het niet over de conflicten zelf, maar over factoren die bij het ontstaan of bij het verloop van conflicten een rol spelen. In dit hoofdstuk bespreken we de thema's die in dit eerdere onderzoek aan de orde zijn gekomen en van belang zijn voor conflicten, zonder daarbij uitputtend te willen zijn. Hier en daar betrekken we onderzoek naar conflicten in andere domeinen erbij. We gaan achtereenvolgens in op conflictprocessen inclusief de rol van sociale media, aspecten van de conflictstructuur, de relatie met de beleidscontext en het duiden van natuurconflicten. Daarna bespreken we een drietal perspectieven op de betekenis van conflicten in het algemeen. We besluiten dit hoofdstuk met het benoemen van onderwerpen die tot nu toe minder aandacht hebben gekregen.



**Figuur 2.1** Drie thema's in de literatuur: beleidsdebat, lokale conflicten, achtergronden.

### 2.2 Eerder onderzoek naar natuurconflicten

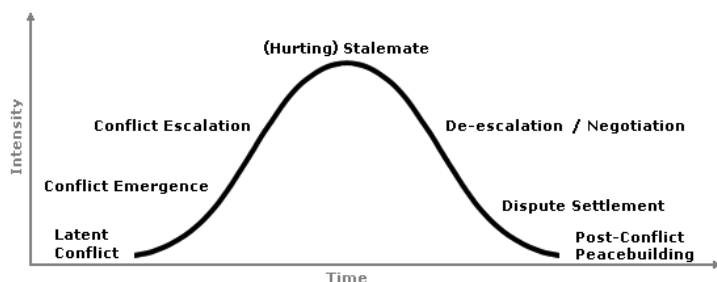
Natuurconflicten manifesteren zich in concrete acties en reacties van actoren die soms gelijktijdig, soms na elkaar, soms in samenhang en soms los van elkaar plaatsvinden. Hoe krijgen we conceptueel greep op de kakafonie van geluiden die we tijdens een conflict kunnen waarnemen? In deze paragraaf beschrijven we een aantal conceptualisering van conflictprocessen die we in de literatuur hebben aangetroffen, zonder een uitputtend literatuuronderzoek te hebben gedaan. Deels hebben deze conceptualisering betrekking op de fasering van conflicten en deels op achterliggende strategieën die daarbij worden gehanteerd. Daarnaast is er de laatste tijd veel aandacht voor de rol van sociale media in conflicten.

#### **Fasen in conflictprocessen**

Een conflict wordt vaak begrepen als een golf van tegengerichte acties die oprijst en weer neerdaalt (figuur 2.2), of in termen van fasen die na elkaar optreden. Er zijn veel standaardfaseringen in de literatuur te vinden, wij geven als voorbeeld die van het Kenniscentrum Integratie en Samenleving (Van Wonderen en Witte, 2016):

1. Rust
2. Dreigende maatschappelijke onrust

3. Maatschappelijke onrust
4. Escalatie
5. Terugkeer naar rust



**Figuur 2.2** Voorbeeld van een standaardmodel voor het begrijpen van conflictprocessen (Brahm, 2003).

Dergelijke faseringen kunnen in de praktijk echter veel verschillende gedaanten aannemen. In hun studie naar de rol van de sociale media in het maatschappelijk debat in 2018 rond de Oostvaardersplassen, constateren Mattijssen, Breman & Stevens (2019) drie fasen in de gebeurtenissen: (1) een onderstroom van verzet, (2) een brede maatschappelijke ophef, (3) een vaste plek op de agenda. Dit presenteren zij echter niet als algemeen model, maar als karakterisering van de processen die zij constateren.

Boonstra, Kuindersma & Termeer (2012) beschrijven in een samenvattende studie voor drie processen, in Gaasterland, de Wieden-Weerribben en de Gelderse Vallei, drie verschillende dynamieken, die ook niet eenvoudig kunnen worden begrepen in termen van een standaardmodel, behalve in die zin dat perioden van rust en onrust elkaar afwisselen, tegen een achtergrond van een blijvende tegenstelling. Het karakter en de lengte van perioden van onrust en rust, alsmede de aard en de snelheid van afwisseling lijken sterk situatieafhankelijk te zijn. Dit geldt met name voor de uitkomst: een periode van rust na een escalatie wil lang niet altijd zeggen dat problemen opgelost zijn, wat het standaardmodel suggereert.

Deze twee voorbeelden laten zien dat faseringen in concrete gevallen anders verlopen dan standaardfaseringen aangeven. Een fasering lijkt niet meer te zijn dan een beschrijving achteraf. Het is geen wetmatigheid, behalve de enigszins tautologische constatering dat perioden met veel en met weinig tegengerichte acties elkaar afwisselen.

### Verschillende typen strategie

Een andere manier om grip te krijgen op conflictprocessen is het onderscheiden van verschillende soorten strategieën. Wat voor strategieën hanteren partijen voor en in conflicten? Wat zet men in? Delegitimeren van tegenstanders, verwijzen naar beperkt draagvlak, framing van tegenstanders, verwijzen naar gebrek aan transparantie of participatie, verwijzen naar theorie versus praktijk, een beroep doen op rechtvaardigheid of andere 'grotere' waarden?

Boonstra et al. (2012) maakten in hun hiervoor genoemde artikel een op Deutsch (1983) gebaseerd onderscheid tussen *destructieve* en *constructieve* strategieën. Het verschil tussen destructief en constructief gaat niet over de uitkomst van het conflict, maar over het conflictproces zelf. Een strategie heeft volgens Deutsch een constructief karakter als:

- wordt begrepen dat het proces geen win-loose karakter hoeft hebben;
- het is gebaseerd op het erkennen van elkaars belangen;
- open en respectvolle vormen van communicatie worden gehanteerd;
- deze ruimte geeft om verschillende opties te bedenken en af te tasten;
- wordt aangehaakt bij normen die oplossingen naderbij brengen.

Boonstra et al. spitsen dit toe op drie criteria voor constructieve processen, die vooral betrekking hebben op de strategie die overheden kunnen inzetten: herkenning van elkaars waarden, erkenning van de historische context en actief betrekken van nieuwe actoren. Als strategieën niet uitgaan van deze drie criteria, is de kans groot dat er wel een compromis (soms een 'verstikkend compromis' volgens de auteurs) wordt bereikt, maar het conflict later weer oplaait.



---

Aarts, Ruysenaars, Steuten, & Van Herzele (2015) maken een vergelijkbaar onderscheid tussen dichotomiserende strategieën en de-dichotomiserende strategieën. De eerste richten zich op de onverenigbaarheid van de verschillen met anderen. De tweede zijn gericht op het overbruggen van de verschillen en zoeken naar tussenoplossingen. De-dichotomisering kan echter niet worden afgedwongen. Zij wijzen erop dat opleidingen meer aandacht zouden moeten besteden aan de kunst van het voeren van een goed gesprek, of te wel transcendentale welsprekendheid (Pearce & Littlejohn, 1997).

Deze twee voorbeelden laten zien dat er de neiging bestaat om bij conflicten in tweedelingen te denken. Dit geldt voor conflicten zelf, je bent voor of tegen iets, maar ook voor het omgaan daarmee: het onderscheid tussen strategieën die bijdragen aan een oplossing of strategieën die deze tegenwerken.

### **De rol van sociale media**

Een specifiek aspect van het proces in conflicten is de rol van de sociale media. Deze rol staat centraal in de genoemde studie van Aarts et al. (2015). Zij onderzochten het landelijke online debat tot en met 2013 rond drie cases: de Oostvaardersplassen, het Oostvaarderswold en de Hedwige polder. Zij vatten de uitingen op sociale media op als *constructie van realiteiten in gesprekken*. De sociale media vormen één van de velden (genres, zie: De Haas, 2006) waarop werkelijkheidsconstructie plaatsvindt. Deze gesprekken organiseren zich rond fundamentele tegenstellingen (dichotomieën). Verder spelen volgens Aarts et al. de sociale media een grotere rol bij processen van aanhalen van banden in de eigen groep (*bonding*) dan bij die van overbruggen van verschillen met andere groepen (*bridging*).

Deze bevindingen sluiten aan op een eerdere studie van Bekkers et al. (2008). Zij constateren op grond van een aantal case studies, buiten het natuurdomein, dat sociale media vooral een rol spelen bij micromobilisatie en minder bij uitwisseling. Micromobilisatie vindt echter altijd plaats in samenhang met meso-mobilisatie door maatschappelijke organisaties. Mobilisatie via sociale media heeft vooral effect als er een 'cross over' ontstaat tussen de nieuwe en klassieke media. Bovendien zijn succesvolle mobilisatieprocessen altijd geworteld in een bredere maatschappelijke onvrede.

Ook Johannink, Gorissen en van As (2013) benadrukken de rol van sociale media bij mobilisatieprocessen, zowel qua inhoud als qua proces. De snelle verspreiding van berichten via sociale media hoeft niet te leiden tot escalatie van processen, omdat sociale media ook kunnen worden gebruikt voor reacties op deze berichten. Wat betreft een andere rol van sociale media - het uitoefenen van druk op publieke beslissingen - constateren zij dat deze rol vooral succesvol is als een verband tot stand komt met publieke media zoals krant en televisie, wat ook Bekkers en Beunders van belang achten voor micromobilisatie. Juist de interactie tussen sociale en publieke media geeft invloed. Wij merken daarbij op dat dit verschil tussen sociale en de traditionele publieke media begint te verdwijnen omdat tegenwoordig de inhoud van krant en televisieprogramma's via sociale media wordt verspreid en gelezen.

Wat betreft de rol van sociale media bij maatschappelijke onvrede in het natuurdomein, is het conflict over het afschieten van edelherten in de Oostvaardersplassen om de begrazingsdruk te beperken, een typerend voorbeeld. Mattijssen et al. (2019) onderzochten het online debat hierover. Zij onderscheiden, in navolging van Stevens et al. (2016), vier rollen van de sociale media:

- disseminatie, de verspreiding van betekenisvolle informatie naar een breed publiek;
- groepsformatie, via sociale media aansluiten bij een groep;
- zelforganisatie, laagdrempelig bijdragen aan een groep;
- interpretatie van berichten van andere partijen, als bron voor strategische communicatie.

Zij concluderen verder dat de sociale media geen goede afspiegeling vormen van wat er over een conflict speelt. Sociale media moeten worden opgevat als speelveld waarop meningen worden gevormd.

---

### **Betekenis voor deze studie**

Uit het voorgaande leren wij dat het weinig inzicht biedt om conflicten te analyseren met behulp van een vaste fasering. Die bieden te weinig mogelijkheden om allerlei nuances in processen zichtbaar te maken en suggereren een determinisme dat in concrete gevallen niet is terug te vinden.

Daarbij valt ons op dat conflictprocessen doorgaans worden geanalyseerd als tweespalt (actoren zijn voor of tegen een voornemen, besluit of maatregel). Mogelijk omdat een conflict zich ook juist kenmerkt door een tijdelijke versimpeling van een meervoudige werkelijkheid. Maar wij vermoeden dat er zelfs tijdens een conflict meer dan twee tegengestelde complexen van waarden, waarheden en belangen een rol spelen. Ook deze tweestrijd is een constructie op zich.

Daarom willen wij in deze studie veel aandacht geven aan een aspect dat in eerder onderzoek vaak meer in prescriptieve zin wordt genoemd: dat het belangrijk is om in conflicten niet alleen aandacht te geven aan de belangen van de actoren, maar ook aan waarden en werkelijkheidsconstructies.

## **2.3 Achtergronden van conflicten**

Conflicten beginnen niet zomaar. Er is wel een aanleiding, maar het conflict staat vaak niet op zichzelf maar stapelt zich op eerdere processen en initiatieven, en daarmee ook op eerder opgebouwd vertrouwen of wantrouwen (Eshuis & Van Woerkum, 2003). Het geheel van factoren die op de achtergrond spelen, die in het verleden zijn opgebouwd en die zich manifesteren in conflicten, noemen we hier conflictstructuur.

Een belangrijk aspect van de conflictstructuur bestaat uit motieven en drijfveren van individuen. Een goed voorbeeld van onderzoek hiernaar is dat van De Groot, Salverda, Van Dam & Donders (2012). Zij onderzochten drie actiegroepen die zich keerden tegen grote landschappelijke ingrepen (in Groesbeek, Kampen en de Horstermeerpolder). Het onderzoek ging met name over de drijfveren van individuen om mee te doen aan actiegroepen en het sociaal kapitaal en de strategie van deze actiegroepen. Woede over de voorgenomen ingreep blijkt een belangrijke drijfveer te zijn. Sociaal kapitaal en identiteit verschillen tussen deze groepen. Identiteit en vijandschap blijken niet één op één te kunnen worden gekoppeld. Wij-zij-denken bijvoorbeeld, is niet per se het gevolg van een zwakke identiteit. Wat betreft de strategie die de actiegroepen inzetten, blijkt dat met name objectiverende argumenten vaak worden gebruikt.

Langers et al. (2013) keken in hun onderzoek naar ethische en emotionele aspecten van het maatschappelijk debat over het beheer van wilde dieren en naar de verschillen in achtergrond tussen burgers en beleidsmakers. Zij vergeleken de discussie over de Orka Morgan (vanuit het dolfinarium terug naar zee of naar een ander dierenpark?) met die over de ganzenproblematiek. Burgers bleken meer vanuit waarden en emoties te argumenteren, terwijl beleidsmakers en natuurbeheerders vanuit de inhoud en kennis argumenteren. Verder concluderen zij dat het protest tegen het beleid afhankelijk is van het soort dier en van de overlast die het soort dier veroorzaakt.

Wanneer leidt een ingreep of maatregel tot protest? Buijs (2009) maakt dit inzichtelijk aan de hand van een *Draagvlakmatrix* (figuur 2.3). In deze matrix staat op de ene as de betrokkenheid bij het gebied of het probleem waar een maatregel betrekking op heeft. Op de andere as staat de mate van instemming met de doelen van de genomen of te nemen maatregel. Als men sterk betrokken is bij het gebied of het probleem en niet instemt met de doelen van het beleid, is de kans groot dat een protest ontstaat. Buijs (2009) gebruikt deze matrix in een onderzoek naar het verzet tegen het kappen van bomen in het Nationaal Park Drents-Friese Wold. De groep burgers die én sterk betrokken is én het niet eens is met de maatregelen, bestaat uit ongeveer een derde van de omwonenden.

		Overeenstemming over doelen en middelen	
		Laag	Hoog
Binding met: - een gebied - de natuur	Hoog	Protest	Enthousiasme
	Laag	Gelatenheid	Acceptatie

**Figuur 2.3** Draagvlakmatrix (Buijs, 2009)

De draagvlakmatrix heeft betrekking op het natuurdomein. Maar ook daarbuiten is onderzoek gedaan naar de achtergrond voor het ontstaan van conflicten. Bijvoorbeeld naar het risico dat maatschappelijke spanningen in wijken ontaarden in conflicten (van Broekhuizen et al. 2012). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen gedragskenmerken, buurtkenmerken en individuele kenmerken. Deze worden omgezet in checklisten die kunnen worden gebruikt om voor deze drie onderwerpen te meten wat de risico's op conflicten zijn. Dit noemen we omdat deze benadering verschilt van wat in het natuurdomein gebruikelijk is. Het is meer deterministisch, en het legt nauwelijks een verband met de inhoud waarover een conflict ontstaat of kan ontstaan. Verder bestaat er geen terughoudendheid om verbanden te leggen tussen het risico op conflicten en individuele kenmerken als opleidingsniveau. Hoe zou dit bij natuurconflicten liggen? Waren degenen die voer over de hekken van de Oostvaarderplassen wierpen meer of minder hoogopgeleid? Dit soort onderzoek komt in het natuurdomein echter weinig voor, hoewel we regelmatig mensen interviewen die zich zonder schroom uitlaten over 'Amsterdammers' die natuurlijk .... vul maar in.

### Betekenis voor deze studie

In eerder onderzoek is veel aandacht geweest voor motieven, beelden, opvattingen en drijfveren van individuen. Er is in het natuurdomein weinig onderzoek naar bijvoorbeeld de cultuur binnen uitvoerende (overheids)organisaties, dilemma's in het omgaan met conflicten, of emoties van uitvoerende ambtenaren. Wat dit betreft verschilt het natuurdomein van bijvoorbeeld het veiligheidsdomein (Johannink & Jensen, 2014).

Verder is er in eerder onderzoek naar natuurconflicten nog relatief weinig aandacht voor de structurele aspecten: financiering, de organisatievorm, institutionalisering van protesten en dergelijke. Dit is zeker van invloed op conflicten die jarenlang voortduren. De relatie tussen protesten van lokale en landelijke organisaties krijgt in het beschreven onderzoek weinig aandacht. Verder zijn voor lokale en regionale natuurconflicten het verloop en de betekenis van juridische actie nog onderbelicht, terwijl juridische acties landelijk een belangrijker middel zijn geworden (denk aan stikstof en klimaat).

In deze studie kunnen we niet al deze aspecten meenemen. Wel willen we de verschillende actoren (uitvoerende organisaties, individuele tegenstanders, lokale groepen, landelijke organisaties) op dezelfde aspecten onderzoeken.

## 2.4 Natuurconflict en natuurbeleid

Het derde onderwerp voor onderzoek naar natuurconflicten heeft betrekking op de betekenis van het conflict voor het natuurbeleid. Er wordt regelmatig gepubliceerd over het natuurbeleid van de rijksoverheid en over de plek die dit beleid inneemt in grote maatschappelijke trends (Dubink & van Zadelhoff, 2005; Keulartz, 1995). De meeste van dit soort studies gaan niet specifiek in op concrete lokale conflicten, maar leggen vaak wel een impliciet verband tussen lokale conflicten en het algemene draagvlak voor het beleid. We noemen drie studies die op grond van lokale conflicten een conclusie trekken over het natuurbeleid in het algemeen.

Interessant is de studie van Loots en Leroy (2003) die een algemeen interpretatiekader geven voor het analyseren van conflicten over gebiedsgericht natuurbeleid. Zij onderscheiden drie aspecten: een allocatievraagstuk over de hoeveelheid natuur, een locatievraagstuk over de plaats van die natuur en een beheersvraagstuk over het regime dat voor de betreffende natuur geldt. In hun studie naar de praktijk in Vlaanderen wordt duidelijk dat vaak aparte beslissingen over deze drie vraagstukken

---

worden genomen. Loots en Leroy pleiten voor de gecombineerde aanpak van deze drie aspecten om conflicten op te lossen.

Buijs, Langers, Mattijssen en Salverda (2012) onderzochten het draagvlak voor het natuurbeleid en betrokkenheid bij natuurbeheer. Zij constateren het wegvallen van een consensus over natuurbeleid, die zich lokaal en regionaal manifesteert in conflicten. Op dat niveau hebben burgers namelijk direct te maken met de gevolgen van natuurbeleid. Zij vermoeden een relatie tussen het optreden van conflicten en de steun voor het natuurbeleid. De auteurs stellen voor om het concept draagvlak niet alleen op te vatten in termen van acceptatie van beleid, maar ook in termen van daadwerkelijke betrokkenheid.

Tot een vergelijkbare pleidooi komt Drenthen (2012). De conflicten die in sommige gebieden ontstaan over verschillen in voorkeur tussen bestaande en nieuwe natuur, vormen een reden om niet biodiversiteit of beleving te hanteren als grondslag voor natuurbeheer, maar de betekenisvolle verbinding tussen mens en natuur.

### **Betekenis voor deze studie**

Deze studie is vooral gericht op uitvoeringsmaatregelen en de conflictprocessen die daaromheen bestaan. Maar we zullen op grond van onze bevindingen aan het einde van deze studie ingaan op de relatie tussen conflicten en het natuurbeleid. Wordt de legitimatie voor het beleid inderdaad minder door de conflicten die wij analyseren?

## 2.5 Leve het conflict?

Maatschappelijke conflicten, of ze nou over natuur gaan of ergens anders over, worden doorgaans toch als iets negatiefs beschouwd. Ze zouden er eigenlijk niet moeten zijn; een situatie zonder conflict is beter dan een situatie met conflict. Maar niet iedereen kijkt er zo tegenaan. In deze paragraaf bespreken we enkele auteurs die een positieve betekenis toekennen aan maatschappelijke conflicten. We hebben voor deze drie gekozen omdat zij een voorbeeld zijn van drie abstractieniveaus in het denken over conflicten. Het zijn: Niklas Luhmann, die het conflict benadert op het niveau van sociale systemen; Chantal Mouffe, die het conflict beziet op het niveau van politieke processen in de maatschappij (Mouffe, 2005); en Laws et al. (2014), die conflicten benaderen op het niveau van de implementatie van overheidsbeleid.

### **Niklas Luhmann: conflicten zijn essentieel voor het voortbestaan van systemen**

In de visie van Niklas Luhmann, een Duits socioloog die leefde van 1927 tot 1998, bestaat de maatschappij niet uit een geheel van mensen, maar een geheel van communicatie-uitingen. Hij kijkt dus niet naar de elementen van een systeem, maar naar wat er tussen die elementen gebeurt. De maatschappij bestaat uit deelsystemen van bij elkaar passende communicatie-uitingen<sup>5</sup>. Ieder deelsysteem heeft een eigen Leitcode, die het karakter van de communicatie in dat deelsysteem bepaalt. De politiek, het beleid, het recht en de wetenschap bijvoorbeeld hebben alle een eigen Leitcode. Leitcodes hebben betrekking op een spanningsveld. Voor de wetenschap bijvoorbeeld is dat de spanning tussen waarheid en onwaarheid.

Communicatieprocessen zijn alleen mogelijk door een voorselectie van mogelijke uitingen. Deze voorselectie vormt de structuur van een systeem. Maar structuur is daarbij niet een op zich bestaande entiteit, maar bestaat uit de weerstand die sommige uitingen oproepen en andere uitingen teweeg brengen. Dit raakt aan het bestaan van conflicten.

Conflicten ontstaan in de schoot van andere communicatieprocessen. Iedere vorm van communicatie kan namelijk worden afgewezen. Op dat moment ontstaat een tegenspraak, die een conflict wordt als deze een gestructureerde vorm krijgt. Conflicten verschijnen in Luhmanns denken dan ook als afwijkende sociale structuren. Zij brengen afwijkingen van gegeven sociale structuren aan het licht en

---

<sup>5</sup> Vergelijkbare ideeën zijn parallel opgekomen vanuit andere theoretische scholen. Lyotard (1988) bijvoorbeeld heeft het over zinnen en genres.

---

bieden daardoor de mogelijkheid deze afwijkingen aan te passen. In die zin zijn zij zelfs een noodzakelijkheid voor een systeem om zichzelf in stand te houden.

### **Chantal Mouffe: conflicten zijn de motor van de democratie**

Chantal Mouffe is een Belgische politicologe en filosofe. Ze is geboren in 1943 en leeft nog steeds. Haar denken gaat ervan uit dat conflicten de basis vormen van de politiek. Bij conflicten gaat het om fundamentele tegenstellingen, waar geen rationele oplossingen voor bestaan, de zogenaamde *antagonismen*. De taak voor de democratie is te zorgen voor de instellingen waarbinnen deze conflicten kunnen plaatsvinden, op een zodanige manier dat er geen oorlog ontstaat.

Het vervagen van de verschillen tussen links en rechts in de politiek beoordeelt Mouffe als ondemocratisch omdat daardoor maatschappelijke verschillen niet in staat worden gesteld zich te articuleren. Maatschappelijke spanningen moeten zich kunnen ontplooiën.

Deze opvatting levert een fundamenteel onoplosbare spanning op tussen pluralisme en gemeenschap. Maar dat ziet Mouffe niet als probleem, maar als een gegeven waar we mee moeten leren omgaan. Democratie is een vorm hiervoor. De functie van de democratie is om deze spanning overeind te houden. Mouffe verzet zich dan ook tegen hen die de democratie gericht zien op consensus, die bereikt wordt door deliberatieve processen die tegemoetkomen aan alle belangen.

Net als voor de lang verfoeide politicoloog Carl Schmitt (1888-1985) bestaat voor Chantal Mouffe het wezen van de politiek uit het verschil tussen vriend en vijand. Niet dat ieder de vijand van iedereen is, maar vijandigheid en conflict zijn altijd latent aanwezig. Conflicten gaan altijd gepaard met een 'wij' versus een 'zij': betekenissen en identiteiten worden verdeeld over twee antagonistische polen.

De taak van de democratie is om 'antagonisme' (wij/zij staat gelijk aan vriend/vijand) om te buigen naar 'agonisme' (strijdende partijen zijn opposenten, geen vijanden). Maar het is onmogelijk om dit af te dwingen. Antagonisme is niet uit te roeien. Maar we kunnen wel zoeken naar een manier om deze conflicten te uiten als twistende partijen en niet als vijanden. Dan is het als het ware een antagonistisch conflict in de gedaante van een agonisme. Dat betekent natuurlijk dat men zich tijdens de discussie aan een aantal regels moet houden. Daarbij is er absoluut geen garantie dat een conflict dat een agonisme lijkt te zijn op een bepaald moment niet toch keihard terugkomt als een antagonisme.

Het voorgaande impliceert dat een algemeen belang niet bestaat, ook al kunnen actoren dat in hun strategie gebruiken. Het is weliswaar onmogelijk om geen compromissen te sluiten in de politiek, maar het zoeken naar een compromis zou nooit het doel mogen zijn. Uiteindelijk is een compromis altijd in het voordeel van de meest invloedrijken.

### **Beleid en implementatie**

Waar Luhman en Mouffe redeneren op het niveau van respectievelijk het systeem en de democratie, gaan Laws et al. (2014) in op de praktijk van overheidsbeleid. Zij richten hun aandacht op ingrepen door de overheid en de conflicten die deze kunnen oproepen. Net als Luhman en Mouffe gaan zij ervan uit dat conflicten niet negatief moeten worden opgevat, maar ze werken veel concreter uit wat de in hun ogen positieve effecten kunnen zijn.

Daarbij maken zij onderscheid tussen de inhoudelijke en de organisatorische waarde van conflicten. De inhoudelijke waarde van een conflict is dat expliciet wordt gemaakt wat eerder impliciet was. Een smeulende tegenstelling wordt zichtbaar. Dit is gunstig omdat het conflict een 'plek' is, waar *lokale kennis* zichtbaar wordt, waar het duidelijk wordt dat het onderwerp *belangrijk* wordt geacht, en waar blijkt wat de *risico's* van de implementatie van beleid kunnen zijn.

Daarnaast hebben conflicten een organisatorische waarde. Conflicten creëren groepen die mensen de gelegenheid geven om zich te verenigen met gelijkgestemden. Er ontstaat een aanspreekbaar, 'case-based' minipubliek.

## Betekenis voor deze studie

Van Luhmann kunnen we leren dat we niet moeten schrikken van conflicten; van Mouffe dat we conflicten de ruimte moeten geven; van Law et al. dat conflicten meerdere positieve effecten hebben. Op het eerste gezicht lijken deze montere conclusies over conflicten misschien wat te theoretisch voor onze studie naar natuurconflicten. Maar we gebruiken ze wel, als aandachtspunten bij onze overwegingen in het slothoofdstuk. Daarin reflecteren we op de wijze waarop in de cases is aangekeken tegen conflicten, de manier waarop de diversiteit aan waarden, waarheden en belangen in de conflicten aan de orde is gekomen, en de eventuele positieve effecten die het conflict heeft gehad.

### Terzijde

Overigens willen wij met een positieve waardering van natuurconflicten geen romantisch beeld oproepen. Neem bijvoorbeeld een willekeurig krantenbericht als het onderstaande (Omroep Zeeland 4 februari 2018).

#### **Boswachter aangevallen door hondeneigenaren in natuurgebied**

Een medewerker van Natuurmonumenten is vanmiddag mishandeld in het natuurgebied de Zeepeduinen, aan de Zandstraat in Burgh-Haamstede. Twee nog onbekende mannen hebben de boswachter daar belaagd.

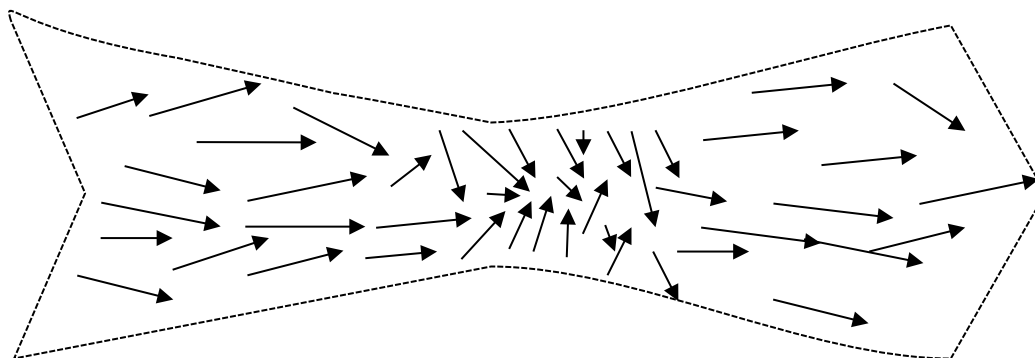
Dergelijke berichten lezen wij als een appèl op theorieën over conflicten. Theorieën moeten zich verantwoorden over hun relatie tot dat wat als werkelijkheid in hun wereld doorbreekt.

## 2.6 Analytisch raamwerk

In deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaan we nader in op de theoretische bril die wij hebben opgezet bij de inventarisatie en analyse.

### Het conflict is een proces van botsende uitingen

We zien conflicten als een periode in een langduriger proces van zeer diverse communicatieve uitingen<sup>6</sup> waarin maatschappelijke tegenstellingen zich manifesteren. Die uitingen verschillen qua inhoud, vorm en doel. In de conflictperiode komen de uitingen inhoudelijk meer tegenover elkaar te staan, worden ze scherper van vorm en zijn ze sterker gericht op het beïnvloeden of tegenhouden van acties van anderen. Tijdens het conflict zijn de diverse uitingen sterker op elkaar gericht: ze verhouden zich tot elkaar als actie en reactie. Het proces verschiet van aard: tegenstellingen worden botsingen. Tegelijkertijd verengt het veld van mogelijke uitingen, waardoor verschillen en nuances uit beeld raken en het lijkt alsof er alleen maar voor en tegen bestaat (figuur 2.4).



**Figuur 2.4** Een proces als geheel van meer en minder convergerende uitingen, die in een conflict meer botsen dan op andere momenten en waarbij het veld van mogelijke uitingen tijdelijk versmalt.

<sup>6</sup> Waarbij we ook fysieke actie als vorm van communicatie beschouwen. Zelfs een extreme uiting als de mishandeling van een boswachter is vooral bedoeld als signaal, dat meestal niet het fysiek uitschakelen van die boswachter als doel heeft.

---

## In het proces van botsende uitingen manifesteren zich drie lagen

In de uitingen van de betrokken actoren ontvouwt zich ook hun strategie, hun belangen, hun identiteit, hun percepties en hun waarden en werkelijkheidsopvattingen. Dit geheel abstraheren we in deze studie tot drie lagen: het conflictproces als stroom van concrete uitingen, het proces als ontplooiing van strategieën en het proces als ontwikkeling van het karakter van de actoren (figuur 2.5). Vergelijkbare lagen komen we ook tegen in het werk van Stoll-Kleemann (2001), De Groot et al. (2012), Nahapiet & Ghoshal (1998), VanHoose en Savini (2017), om een paar publicaties te noemen die wij interessant vinden.

- De stroom van concrete (communicatieve en fysieke<sup>7</sup>) **uitingen** is de oppervlaktelaag waarin uitingen zintuigelijk waarneembaar zijn. Het gaat om het uitvoeren van handelingen, acties en reacties; scènes van met elkaar samenhangende acties en reactie culminerend in sleutelmomenten, het moment waarop nieuwe paden worden ingeslagen.
- Uitingen hangen echter met elkaar samen, zeker als ze van eenzelfde actor komen. Dat vormt een tweede laag, de laag van de **strategieën**. Deze laag heeft betrekking op vragen als 'welke middelen worden ingezet?' en 'waarop wordt ingezet?'. Deze laag vormt ook de brug tussen de concrete uitingen enerzijds en de hieronder genoemde laag van waarden, waarheden en identiteiten anderzijds.
- In de uitingen komen ook de waarden, waarheden en identiteiten van actoren tot uitdrukking, evenals de verhoudingen tussen actoren. Zowel netwerken, waarheden als waarden worden in en door elke uiting bestendigd of juist aangetast. Dat vormt de derde laag die we hier onderscheiden: het **karakter** van de betrokken actoren, met daarin de volgende dimensies: organisatorisch (structuur, financiering, hoeveelheid en soort leden), relationeel (netwerken, relaties, gezag, macht) en cognitief (werkelijkheidsconstructies, waarden, ideaalbeeld, identiteit, gedeelde normen). Voor deze drie hanteren wij in het vervolg van deze studie de samenvattende termen: organisatie, netwerk, en opvattingen. De verhouding tussen het karakter van verschillende actoren en de ontwikkeling daarin noemen we in het vervolg de *conflictstructuur*, waarmee we Luhmann's opvatting van structuur volgen: het is geen entiteit op zich, maar waarneembaar in de uitingen waarin een actor zijn eigen identiteit uitdrukt, soms als doorwrochte tegenspraak op de uiting van een ander, soms als scheldkanonnade.

### Drie lagen, drie traagheden

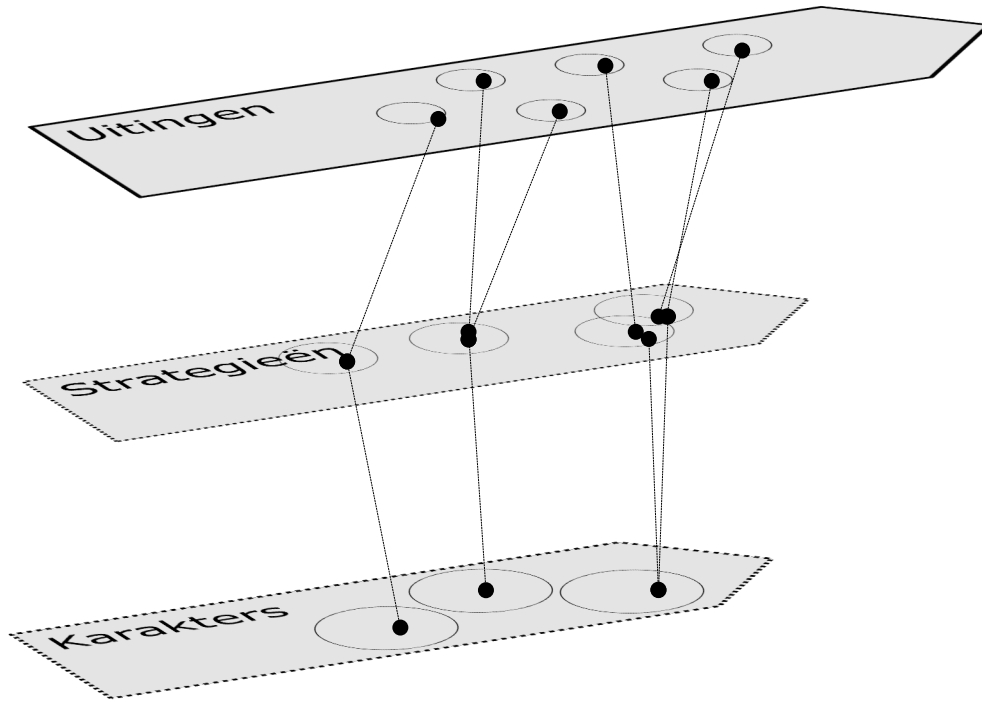
De lagen zijn alle drie continu in ontwikkeling, maar in een verschillend tempo. Strategieën veranderen, maar langzamer dan handelingen. De karakters van actoren veranderen, maar langzamer dan strategieën. Daardoor heeft de tragere laag een structurend effect op de snellere laag. Dit structurende effect manifesteert zich onder meer als weerstand voor ontwikkelingen in de snellere laag.

### Toepassing

De indeling in de drie lagen is gebruikt voor het maken van een lijst van vragen voor de interviews, waarbij over elke laag vragen zijn gesteld (bijlage 3). Verder zijn deze lagen gebruikt voor de analyse van de twee cases en komen als zodanig terug in de hoofdstukken 3, 4 en 5. Bij het beschrijven van de cases in de hoofdstukken 4 en 5 zullen we de actoren karakteriseren aan de hand van hun strategie en karakter (hun organisatie, netwerk en opvattingen).

---

<sup>7</sup> Natuurlijk is elke communicatieve uiting ook fysiek, en heeft elke humane fysieke handeling ook een communicatieve betekenis, maar wij wijzen hier op het verschil in vorm tussen talige middelen (discussie voeren, geschriften verspreiden, bezwaren maken, en dergelijke) en fysieke middelen (blokkades, mishandeling, molest, vernieling, en dergelijke).



**Figuur 2.5** Drie lagen in conflicten



---

## 3 Natuurconflicten in Nederland

### 3.1 Inleiding

Wat voor natuurconflicten zijn de afgelopen tijd in Nederland opgetreden, zo luidt de eerste vraag van dit onderzoek. Dat is niet eenvoudig te beantwoorden. Er bestaan geen overzichten of databanken van conflicten. Daarom hebben we dit geïnventariseerd via een sneeuwbalmethode, beschreven in hoofdstuk 1. We gingen daarmee door totdat we steeds weer dezelfde conflicten tegenkwamen. Toen zijn we gestopt. De teller stond toen op 52 conflicten.

Daarnaast vonden we een vijftiengtal conflicten die bij nader inzien geen conflict waren maar een beleidsdiscussie of om een andere reden buiten onze afbakening van natuurconflicten vielen.

Ter vergelijking, De Groot et al. (2012) deden via een vergelijkbare methode een inventarisatie van actiegroepen tegen grote landschappelijke ingrepen. Zij kwamen uit op 73 actiegroepen, een enigszins vergelijkbare orde van grootte. De inventarisaties zijn inhoudelijk niet vergelijkbaar, want verzet tegen ingrepen in het landschap is iets anders dan ingrepen tegen natuurmaatregelen, maar het gaat in beide gevallen om verzet tegen verandering van het bestaande.

### 3.2 Waarover gaan natuurconflicten?

Een eerste aspect van de inventarisatie is waarover het natuurconflict eigenlijk gaat. Wat voor soort ingrepen en maatregelen zijn in het geding? Wij maken onderscheid tussen conflicten over het *aanleggen* van nieuwe of uitbreiden van bestaande natuur, over maatregelen in het kader van het *beheer* van bestaande natuurgebieden, en over de organisatie en *governance* van natuurgebieden (tabel 3.1).

**Tabel 3.1** Soorten natuurconflicten (aantal)

Conflict over	Aantal
Aanleg van nieuwe of uitbreiding van bestaande natuurgebieden	15
Maatregelen in het kader van het beheer van gebieden	Kappen van bomen voor ander natuurdoel 17
	Kappen of snoeien in kader van onderhoud 1
	Jacht t.b.v. natuurbeheer 6
	Uitzetten nieuwe diersoort 3
	Fysieke inrichtingsmaatregelen: ontsluiten, paden, vernatten, verzilten 5
	Beperken van de toegankelijkheid of zoneringsmaatregelen 1
Governance natuurgebieden	4
<b>Totaal</b>	<b>52</b>

De conflicten over het *aanleggen* van natuurgebieden gaan meestal over het opkopen en omvormen van landbouwgrond. Degenen die hiertegen ageren zijn vaak boeren of landgoedeigenaren, maar in sommige gevallen ook omwonenden die waarde hechten aan een omgeving met een agrarisch karakter.

De conflicten in het kader van het beheer van gebieden zijn in de meeste gevallen gericht tegen het kappen van bomen. Dit roept soms heftige protesten op, vaak lokaal beginnend bij mensen die dagelijks genieten van het bestaande bos, maar de laatste jaren steeds vaker gekoppeld aan landelijke discussies over de betekenis van bomen voor het vasthouden van CO<sub>2</sub>. Een ander soort conflict gaat over het jagen in het kader van natuurbeheer. Het conflict over het bejagen van Edelherten in de Oostvaardersplassen is het meest in het oog springende voorbeeld van

---

beheerjacht. Dit heeft de afgelopen jaren veel publiciteit gekregen (zie onder meer Breman et al. 2018). Conflicten over jagen als zodanig (inclusief de discussie over plezierjacht) of jagen in het kader van overlast hebben we niet meegenomen, omdat we hebben gekozen voor een focus op natuurmaatregelen.

Naast conflicten over het kappen van bomen of over jacht zijn er ook conflicten over de effecten van fysieke inrichtingsmaatregelen. Vernatten bijvoorbeeld, kan effecten hebben op het omringende gebied, waar omwonenden vrezende voor het onder water komen te staan van kruipruimtes of andere vormen van wateroverlast.

De volgende soort bestaat uit conflicten over beheersmaatregelen zoals het instellen van een zonering of het aanleggen of opheffen van paden. In deze gevallen is de toegankelijkheid van een gebied in het geding. We troffen één geval aan van een conflict over het uitzetten van een nieuwe diersoort; de wisent.

De laatste groep conflicten gaat over de wijze waarop een natuurgebied wordt beheerd. Dit heeft doorgaans betrekking op het veranderen van de eigenaar of beheerder van het gebied. De protesterende partij heeft dan meer vertrouwen in de oude beheerder of is überhaupt tegen het veranderen van beheerder.

### 3.3 Wie gaan het conflict aan?

Voor de ruim vijftig conflicten zijn we ook nagegaan wie het conflict is aangegaan. Dit kan nogal variëren, vooral omdat er talloze combinaties bestaan. Er zijn conflicten die door een individu worden aangegaan. Deze persoon kan zowel inhoudelijk als emotioneel betrokken zijn. In beide gevallen gaat het om sterke betrokkenheid. Iemand kan zoveel inhoudelijke lokale kennis bezitten dat de onderbouwing van een maatregel helemaal onderuit wordt gehaald of iemand kan zo diep emotioneel betrokken zijn dat dit een enorme kracht oproept. Onder de 52 conflicten komt dit zes keer voor.

Conflicten over natuurmaatregelen worden ook vaak door spontaan opkomende groepen van bewoners aangegaan. Zeker als inrichtingsmaatregelen tot overlast of mogelijke schade aan huizen leiden. Dit komt in onze inventarisatie 23 keer voor.

Deze spontaan opkomende groepen raken na een tijdje sterker geïnstitutionaliseerd. Er worden stichtingen opgericht, er komt een website, er wordt geld in verzameld. Zoals de Texelse vrouwen die de Partij voor de Bomen hebben opgericht. In 22 van de 52 conflicten kwam het verzet van een geïnstitutionaliseerde lokale groep. In tien daarvan in combinatie met of als vervolg op spontane acties van burgers.

Veel conflicten worden aangegaan door partijen die regionaal zijn georganiseerd (13 van de 52). Deze richten zich op een bepaald type natuur of een hele streek. Zoals bijvoorbeeld de Duinstichting in het westen van het land of Stichting de Woudreus die zich op de Wouden in Zuidoost Friesland en Zuidwest Drenthe richt.

Bij de zwaardere conflicten zijn vaak landelijke organisaties betrokken. Deze hebben ook de menskracht en de middelen om bijvoorbeeld een meerjarige juridische strijd aan te gaan. Denk aan organisaties als de Dierenbescherming, de Faunabescherming, het meer radicale netwerk GroenFront of een opkomende organisatie als Animal Rights. Dit soort organisaties deden mee in tien conflicten. In de meeste gevallen waren er ook lokale protesterenden actief.

We kwamen een paar politieke partijen tegen die ook optreden als actievoerder buiten de politieke arena. Dit betrof in onze inventarisatie lokale leden of afdelingen van de Partij voor de Dieren en de PVV.

---

### **Actoren die verantwoordelijk zijn voor de maatregelen**

Aan de andere kant van het conflict staan vrijwel altijd combinaties van een provincie als beleidsverantwoordelijke, met een terreinbeherende organisatie, zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of een van de provinciale Landschappen. Ook al is de provincie beleidsverantwoordelijk, de terreinbeheerders zijn doorgaans degenen die worden aangesproken en als kwade genius achter het conflict worden gezien.

## **3.4 Conflictmiddelen**

Wat voor middelen zetten de partijen in natuurconflicten in? In grote lijnen kan onderscheid worden gemaakt tussen communicatieve, juridische en fysieke middelen.

### **Communicatieve middelen**

Alle actievoerende partijen zoeken op de een of andere manier de *publiciteit*. Zonder publiciteit bestaan ze niet, iets dat al vaker heeft geleid tot de conclusie dat communicatieve acties en niet actoren de elementen van de sociale werkelijkheid zijn (Luhman 2012, Lyotard 1988, Miller 1984, De Haas 2006). Die publiciteit ontstaat tegenwoordig zonder uitzondering via de sociale media. Ook publicaties in de traditionele media (lokale, regionale of landelijke kranten, optredens op de radio of tv) vinden op deze manier hun publiek. Gedeeld worden is essentieel in conflicten, ook natuurconflicten. De meeste actievoerders maken gebruik van eigen websites of Facebookpagina's. Voor veel lokale groepen, zeker de niet geïnstitutionaliseerde, en voor individuele actievoerders zijn dit soms de enige middelen.

Voor het genereren van publiciteit blijkt dat het veel uitmaakt als bekende Nederlanders meedoen. In de actie tegen het aanleggen van een voordijk in het Markermeer bijvoorbeeld, deden direct belanghebbende "BN'ers" zoals ruimtevaarder Andre Kuipers, actrice Katja Schuurman en presentator Jort Kelder mee, wat veel publiciteit opleverde. Ook in de protesten tegen het verhongeren van herten en paarden in de Oostvaardersplassen leverde de aanwezigheid van goochelaar Hans Klok veel publiciteit op.

In een conflict kan ook het schrijven van een open brief, een *oproep* of een manifest, buiten de formele procedures om, worden ingezet. Deze oproep wordt gericht aan het publiek, aan politieke organen of aan verantwoordelijke bestuurders. Doorgaans maakt zo'n oproep deel uit van een heel pakket van middelen. Het markeert vaak het begin van een actie. In zes conflicten werd van dit middel gebruikt gemaakt.

Een stap verder dan de oproep gaat de *petitie*; een oproep met een verzameling van handtekeningen daarachter. Hier is in elf van de conflicten gebruik van gemaakt.

Directe communicatie in de vorm van het aanvragen van *gesprekken* met bestuurders of andere verantwoordelijken is vaak onderdeel van een pakket aan acties. Het is onmogelijk om alle gesprekken die zijn gevoerd te inventariseren, maar we zijn acht gevallen tegengekomen waarin deze gesprekken extra betekenis kregen. Meestal doordat ze ook veel publiciteit kregen, maar we zijn ook een situatie tegengekomen waarin een actievoerder een positie verwierf doordat hij een groot aantal gesprekken voerde en inhoudelijk zeer goed was ingevoerd.

Het laatste communicatieve middel, dat in onze inventarisatie vijf keer voorkomt, is het uitvoeren van een *eigen onderzoek* waarin een eigen inventarisatie wordt gedaan (2), een eigen plan of visie wordt opgesteld (2) of een eigen peiling van de zorgen van de bevolking wordt uitgevoerd (1).

### **Juridische middelen**

In een conflict over een overheidsbesluit lijkt de gang naar de bestuursrechter een vanzelfsprekend middel. Men maakt eerst bezwaar bij het betreffende bestuursorgaan. Als dat wordt afgewezen kan men hiertegen in beroep gaan bij de bestuursrechter en eventueel een voorlopige voorziening vragen, als men niet kan wachten op de uitkomst van de procedure. Is men het niet eens met de uitspraak van de bestuursrechtbank, dan kan hiertegen bij de Raad van State in hoger beroep worden gegaan.

---

In twaalf natuurconflicten zijn actievoerders naar de rechter gegaan. Soms ging het om de maatregelen zelf, soms om specifieke aspecten. In twee procedures over de maatregel zelf, is doorgeprocedeerd tot de Raad van State. Dit heeft geen betrekking op het totaal aantal procedures, in sommige conflicten is namelijk meerdere keren en door meerdere partijen geprocedeerd. In vier van de gevallen heeft de gang naar de rechter tot succes geleid voor de actievoerders.

### **Fysieke middelen**

Dan de fysieke middelen. Manifestaties, protestmarsen, demonstraties komen regelmatig voor in natuurconflicten. Wij telden er twaalf, de meeste in een traditionele vorm. In de Oostvaardersplassen werd dit gecombineerd met het voeren van de herten.

Het plaatsen van protestborden is een ander, heel gebruikelijk actiemiddel. De drie gevallen die wij tegenkwamen zijn zeer waarschijnlijk een onderschatting. Deze drie kwamen in de publiciteit omdat ze werden gecombineerd met een andere actie. In één geval ging het om een kunstuiting.

Het opkopen van grond om de aanleg van iets tegen te houden kwam in onze inventarisatie maar één keer voor. Het kan effectief zijn, maakt een gang naar de rechter mogelijk en levert zeker vertraging op, maar in het ene geval dat wij tegenkwamen werkte het niet. Later is zelfs onderhandeld over een terugbetaling aan de mensen die hadden geïnvesteerd in de grondkoopactie. Of we het uitroepen van de republiek Horstermeerpolder, inclusief grensbewaking en volkslied, als protest tegen de vernatting van de polder, hierbij moeten tellen, weten we eigenlijk niet. Maar het is zeker niet traditioneel.

Tenslotte iets over de middelen die velen identificeren met conflicten: vernielingen, actieve blokkades fysieke bedreigingen, molest. Deze krijgen veel publiciteit. In slechts enkele gevallen komt dit voor in onze inventarisatie. Het gaat dan in twee situaties om vernieling van borden of voertuigen. We vonden ook twee gevallen van fysieke bedreiging. Virtuele bedreiging komt zeker meer voor, maar dat was met onze landelijke inventarisatie niet te achterhalen.

### **It takes two to tango**

Ook de organisaties die de maatregelen uitvoeren zetten middelen in. *Informatiebijeenkomsten* spelen een cruciale rol. Deze creëren namelijk het moment waarop omwonenden zich realiseren dat er iets gaat gebeuren en die, vaak tot verrassing van overheden, reacties oproepen zoals: 'hier wisten we niets van af' of 'we zijn nog nooit betrokken'. Het is ook het moment voor geïnstitutionaliseerde organisaties om aan te haken of op te schalen. Deze reactie van de verantwoordelijken leidt dan weer tot een strategie van inhoudelijk overtuigen waarbij vooral middelen om inhoudelijk informatie te verschaffen worden ingezet. Later worden informatieavonden benut om de onrust te beteugelen en aan te geven dat de maatregel zelf wel veel impact heeft, maar dat er daardoor een prachtig gebied ontstaat. Met hetzelfde doel worden ook *excursies* en gebiedsbezoeken voor omwonenden, organisaties en bestuurlijk betrokkenen georganiseerd. Sterk proactieve of vernieuwende vormen van *tegenpubliciteit* zijn we niet tegengekomen.

In een enkel geval is een referendum georganiseerd. Dit gebeurde ook in Radio Kootwijk waar de bewoners mochten stemmen over het inzetten van wisenten voor natuurbeheer. Zij hadden zorgen over een mogelijke toevloed van 'wild' toerisme.

Het inzetten van politie is in een aantal gevallen voorgekomen. Soms om escalatie bij manifestaties te voorkomen, soms om een huisbezoek af te leggen bij mensen die bedreigingen hebben geuit. Aangifte doen bij serieuze bedreigingen is gebruikelijk, maar daarvan geeft onze inventarisatie slechts een enkele keer een indicatie.

### **Slotopmerking**

De besproken middelen worden altijd in combinatie ingezet. Juist dat is kenmerkend voor een conflict. Er is een voor de betrokkenen een wezenlijke en betekenisvolle tegenstelling aan de orde, daarom zetten ze zoveel mogelijk middelen in die hen ter beschikking staan, die ze verantwoord vinden, of die bij hen passen.

---

Inhoudelijk hebben de middelen betrekking op een groot aantal aspecten van de thema's die in paragraaf 3.2 zijn genoemd. Maar onder alle middelen zijn twee argumentatievormen te herkennen. Ten eerste 'het werkt niet' en ten tweede 'het mag niet'. De laatste komt het meest voor. Bij de communicatieve middelen gaat het dan om compassie of normen; bij juridische middelen om de regelgeving.

## 3.5 Conflictuitkomst

Wat hebben de conflicten voor uitkomst gehad? Aangezien de geïnventariseerde conflicten betrekking hadden op de afgelopen tien jaar was het mogelijk om voor een deel na te gaan waartoe het conflict heeft geleid en voor een ander deel waar het conflict nu staat. We vonden vier soorten uitkomsten, in trefwoorden:

- de maatregel is doorgedaan;
- de maatregel is afgeblazen;
- compromis;
- samenwerking.

In bijna twee derde van de conflicten hebben acties niet geleid tot het stoppen met de uitvoering van de maatregelen. Als er wel een resultaat is, kan dit nog een verschillende karakter hebben. De actievoerende partij kan gelijk hebben gekregen en de maatregel is afgeblazen. Als er niets meer is gebeurd dan dat, kan dit een tijdelijk karakter hebben. De slag is gewonnen, maar de oorlog niet. Dit speelt bij zeven conflicten.

Dan zijn er zes conflicten waarin er op de een of andere manier een (territoriaal) compromis is bereikt. Er wordt bijvoorbeeld niet helemaal gestopt met het kappen van bomen, maar er is nog eens goed gekeken naar de plaatsen waar dit wel en niet gaat gebeuren. Dit is niet altijd het gevolg van interactie tussen de partijen, maar kan ook een externe oorzaak hebben.

Ten slotte vonden we zes conflicten waar het compromis een meer fundamenteel karakter heeft. Dit was bijvoorbeeld aan de orde in twee gebieden waar een gebiedscoöperatie is opgericht. Dit gaat verder dan een (territoriaal) compromis. Het is ook geen echte consensus, maar er is wel een vorm gevonden waarin een continu gesprek mogelijk wordt.

## 3.6 Typering van de dynamiek

Uit het voorgaande rijst een door de oogharen tot stand gekomen typologie op. Deze bestaat uit vijf soorten conflictprocessen, die verder gaat dan het simpele onderscheid tussen destructieve en constructieve conflicten.

Conflicten zijn processen waarin maatschappelijke tegenstellingen zich scherp uitdrukken. De tegenstellingen worden meestal niet echt opgelost, maar evolueren naar een andere uitdrukkingsvorm. Daarom hebben wij de wijze waarop tegenstellingen in het conflictproces evolueren naar andere uitdrukkingsvormen gekozen als kern van de onderstaande 'oogharentypologie'. Het is daarmee een typologie van de 'verkleuring' van processen, niet van aanleidingen, partijen of uitkomsten alleen.

### **Conflictproces evolueert naar acceptatie**

Type 1 bestaat uit de conflicten waarin de actievoerende partij geen poot aan de grond krijgt en niet of nauwelijks tegemoet wordt gekomen door de partij die de maatregelen treft. Deze blijft voet bij stuk houden. Maar na verloop van tijd blijkt dat de maatregel op de een of andere manier wordt geaccepteerd. Op de een of andere manier, want dit kan een positief karakter hebben ("het valt toch wel mee"), of een negatief karakter ("er is toch niets meer aan te doen").

---

**Conflictproces evolueert naar een consolidatie**

Type 2 bestaat uit de processen waarin de protesterende actoren geen poot aan de grond krijgen en niet of nauwelijks tegemoet worden gekomen door de partij die de maatregelen treft. Het conflict lijkt te zijn beslecht maar kan telkens opnieuw weer opblazen. Tegenstellingen blijven ongearticuleerd.

**Conflictproces evolueert naar een beslechtsproces**

Type 3 bestaat uit de conflicten die op een gegeven moment een juridische weg inslaan en waarin via een formele procedure een machtswoord wordt gesproken door een beroepsorgaan, een ombudsman, een rechter of de Raad van State. Als bijvoorbeeld de Raad van State uitspraak heeft gedaan, leggen – onafhankelijk wie heeft gewonnen – de partijen zich hier doorgaans bij neer.

**Conflictproces evolueert naar een onderhandelings- en compromisvormingsproces**

Type 4 heeft betrekking op de conflicten, waarin tijdens het conflict op praktische onderdelen oplossingen worden gevonden, en waarin min of meer tegemoet wordt gekomen aan de wensen van actievoerende partijen. Dit kan uiteindelijk leiden tot een uitkomst in de vorm van een territoriaal compromis.

**Conflictproces evolueert naar een coöperatief proces**

Type 5 tenslotte omvat de conflicten waarin een organisatorische vorm is gevonden waarin de partijen met elkaar in gesprek komen, maar die niet hoeft te leiden tot het opheffen van tegenstellingen.

---

# 4 Jacht in de Amsterdamse Waterleidingduinen

## 4.1 Inleiding

Uit de brede inventarisatie van conflicten (hoofdstuk 3) kwamen twee onderwerpen naar voren waarover veel conflicten ontstaan. Dit zijn de jacht op dieren om overbegrazing tegen te gaan, en het kappen van bomen ten gunste van andere vormen van natuur. Voor elk is een case gekozen. Voor het onderwerp jacht is dit een conflict over het afschieten van damherten in het kader van het beheer van de Amsterdamse Waterleidingduinen. Daar manifesteerde zich een conflict met meerdere partijen, verschillende gezichtspunten en wisselende actievormen. Het speelt al meer dan tien jaar, zodat deze case goed zicht geeft op de verschillende fasen en vormen die een natuurconflict kan aannemen.<sup>8</sup>

### **De Amsterdamse Waterleidingduinen**

De Amsterdamse Waterleidingduinen liggen op de grens van Noord- en Zuid-Holland tussen de plaatsen Zandvoort en Noordwijk. Het gebied is al vanaf 1853 in gebruik voor infiltratie, opslag en winning van drinkwater voor Amsterdam. De gemeente Amsterdam is eigenaar van het gebied.

Het gebied is onderdeel van het Natura 2000-gebied Kennemerland-Zuid. Hierbinnen zijn de Amsterdamse Waterleidingduinen vooral belangrijk vanwege de verschillende varianten van vochtige duinvalleien. Het gebied is toegankelijk voor recreanten.

In de Amsterdamse Waterleidingduinen bevindt zich de grootste damhertenpopulatie van Nederland. Deze is snel gegroeid. In 2000 waren er ongeveer 200 damherten, in 2015 liepen er 3000 rond. Dit zorgden voor een begrazingsdruk van het gebied waardoor andere natuurdoelen in het gedrang kwamen. De reeën bijvoorbeeld zijn nagenoeg verdwenen uit het gebied. De toenemende hoeveelheid damherten veroorzaakte ook veel verkeersoverlast. De ongelukken die daaruit voortkwamen waren de aanleiding voor de eerste discussies over damherten. Als maatregel om deze overlast te beperken is eerst gekozen voor het plaatsen van hekken en later ook voor het afschieten van damherten. Dit riep het conflict op dat in dit hoofdstuk centraal staat.

## 4.2 Procesverloop

### **Voorspel: reeën centraal**

In de jaren vijftig verschijnen er reeën in de Amsterdamse Waterleidingduinen. De herkomst is niet altijd duidelijk. Sommige lijken op eigen kracht te arriveren, maar het zou ook kunnen dat ze zijn uitgezet. Eind jaren zestig sterven er veel reeën door voedselschaarste. In de omgeving van de Amsterdamse Waterleidingduinen wordt begonnen met beheerjacht om sterfte door voedselschaarste te voorkomen, maar in de Amsterdamse Waterleidingduinen worden de reeën niet bejaagd. De populatie reeën groeit. De eerste damherten worden in 1973 gezien. Daar komen later meer dieren bij die zijn ontsnapt of door particulieren zijn uitgezet.

In deze periode krijgt de dienst Gemeentewaterleidingen van Amsterdam (later opgegaan in Waternet) de verantwoordelijkheid voor de uitvoer van het faunabeheer. Eerder waren particuliere jachtcombinaties hiervoor verantwoordelijk. Gemeentewaterleidingen krijgt het advies om de damherten te verwijderen omdat het exoten zijn. Dat advies wordt overgenomen, maar niet uitgevoerd.

Aan het begin van de jaren negentig ontstaat opnieuw discussie over de noodzaak van de beheerjacht op reeën in de Amsterdamse Waterleidingduinen. Na veel discussie en onderzoek besluit de gemeente

---

<sup>8</sup> Er speelt in de Amsterdamse Waterleidingduinen ook een conflict over het kappen van bomen, maar dat hebben we hier buiten beschouwing gelaten.

---

in 1997 om de beheerjacht op reeën vijf jaar lang te stoppen. Na vijf jaar moeten de effecten hiervan op drinkwater, schade, verkeer en dierenwelzijn worden geëvalueerd. Er worden rasters geplaatst om overlast voor het verkeer te voorkomen.

### **Damherten 'in the picture': de gemeenteraad van Amsterdam aan zet**

Rond 2004 wordt gerapporteerd (AWD, 2015) dat in de voorgaande jaren het aantal reeën ondanks het beëindigen van de beheerjacht ongeveer gelijk is gebleven en dat het aantal damherten is toegenomen. Ondanks de rasters neemt het aantal ongelukken en bijna-ongelukken toe. In de gemeenteraad van Amsterdam, de eigenaar van het gebied, wordt in 2004 voorgesteld om door beheerjacht het aantal damherten tot 800 te beperken. De gemeenteraad neemt dit voorstel niet over en besluit daarentegen om vijf jaar lang niet op damherten te jagen, maar andere maatregelen te treffen. De discussie blijft voortgaan. In 2005 en 2006 gaan verschillende voorstellen en heroverwegingen heen en weer. Uiteindelijk vindt in 2007 een gesprek plaats tussen de toenmalige wethouder Van Poelgeest en diverse bestuurlijk en maatschappelijk betrokkenen en deskundigen. Dit leidt tot het voortzetten van het beleid van het voorkomen van verkeersonveilige situaties, zonder ingrepen in de populatie. Er worden meer hekken geplaatst.

### **De provincie wordt actief**

Vanuit de omliggende gemeenten blijven klachten komen over verkeersoverlast. Omdat dit voor de gemeente Amsterdam geen aanleiding is om het beleid aan te passen, dreigt gedeputeerde Jaap Bond dat de provincie Noord-Holland zelf het afschot ter hand zal nemen als de gemeenteraad niet meewerkt. Dit roept een stroom van protesten op. Gedeputeerde Jaap Bond krijgt honderden protest-mails, waaronder ook haat-mails, terwijl wethouder Maarten van Poelgeest van Amsterdam honderden steunbetuigingen ontvangt. In afwachting van een nieuw rapport wordt voorlopig niet op de damherten gejaagd.

Na een jaar met weinig commotie raakt de situatie in 2011 in een versnelling. In februari stellen de Gedeputeerde Staten van Noord- en Zuid-Holland het beheersplan Damhert vast. Hierin is het afschieten van damherten opgenomen. De provincies verzoeken de gemeente Amsterdam om medewerking. De gemeente moet namelijk bij de provincie een ontheffing van het jachtverbod aanvragen om de beheerjacht mogelijk te maken. De gemeenteraad heeft hier moeite mee.

Gedeputeerde Jaap Bond overweegt publiekelijk om de gemeente Amsterdam een aanwijzing geven die de gemeente Amsterdam verplicht om de jacht op damherten te openen. Een aanwijzing is het zwaarste bestuurlijke middel dat een provincie kan inzetten. Dit roept veel discussie op. Jaap Bond wordt bedreigd, onder meer door dierenrechtengroeperingen uit Engeland. Inmiddels is er een nieuw college van B&W met een nieuwe wethouder (Carolien Gehrels) die verantwoordelijk is voor de Amsterdamse Waterleidingduinen. Het college legt het voornemen om een ontheffing te vragen om het bejagen van damherten mogelijk te maken aan de gemeenteraad voor. Uiteindelijk stemt de gemeenteraad in juni 2011 onder strikte voorwaarden hiermee in. Er mogen alleen damherten worden afgeschoten als het plaatsen van de hekken is afgerond en er dan nog steeds overlast van de herten is. Met dit besluit wordt een aanwijzing voorkomen.

### **Doorbraak in de besluitvorming; het verzet komt op**

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland geven een ontheffing op het jachtverbod voor de jacht buiten de Amsterdamse Waterleidingduinen en het Nationaal Park Zuid-Kennemerland. Het doel hiervan is om landbouwschade en verkeersonveiligheid te verminderen. In 2012 vraagt de Faunabescherming aan de rechtbank van Haarlem om deze ontheffing voorlopig te schorsen. De rechtbank kent op 6 augustus 2012 dit verzoek toe en geeft aan dat de provincie de ontheffing beter moet onderbouwen.

In oktober 2012 worden de laatste hekken geplaatst, maar dit blijkt niet afdoende. De Amsterdamse Waterleidingduinen zijn namelijk niet volledig door de hekken afgesloten. Als er hekken om een gebied staan dat kleiner is dan 5000 ha, worden de grotere hoefdieren juridisch beschouwd als gehouden dieren, hoewel er in de jurisprudentie de nadruk is komen te liggen op de vraag of de beheerder de dieren in zijn macht heeft. De Amsterdamse Waterleidingduinen beslaan 4000 hectare, de hekken zijn daarom aan de zeezijde niet gesloten. In Zandvoort kunnen de herten daardoor vrij makkelijk via het strand het gebied uit.



---

In de winter van 2012-2013 vinden 200 damherten de dood achter de hekken die hen tegenhouden op weg naar voedsel. De berichten hierover roepen veel reactie in de media en de politiek op. Net als later in de Oostvaardersplassen zijn er mensen die de dieren gaan voeren.

Ook de gevolgen van de begrazingsdruk op de natuur krijgen inmiddels meer aandacht. Vrijwillige waarnemers zien in het veld dat bepaalde planten het onderspit delven en ook vlinders en vogels in aantal afnemen. Hoewel er ook soorten zijn (waaronder Keizermantel) die baat hebben bij de begrazingsdruk.

De besluitvorming komt nu in een versnelling. In juni 2013 organiseert wethouder Gehrels een zogenaamd ambtswoningoverleg waarbij alle stakeholders betrokken zijn: de burgemeester van Bloemendaal, hoogleraren ecologie en natuurbeschermingsrecht, de gedeputeerde van Noord-Holland, natuur- en dierenorganisatie (waaronder Dierenbescherming), diverse adviseurs, en verantwoordelijken van uitvoeringsorganisaties. De meeste betrokkenen onderschrijven de noodzaak van actief beheer door - onder meer - het afschieten van damherten. Uit diverse onderzoeken blijkt namelijk dat damherten een negatieve invloed hebben op de plantengroei in de duinen. Ook struiken en jonge bomen lijden zwaar onder vraat door herten. Waternet krijgt het mandaat om namens de gemeente de ontheffing aan te vragen zodat dit beheer kan worden uitgevoerd. Het aangepaste Faunabeheerplan Damhert van de provincies Noord- en Zuid-Holland is hiervoor de inhoudelijke basis. Hierin is aangegeven dat het aantal damherten teruggebracht moet worden naar 800. De ecologische schade door damherten heeft in het aangepaste plan meer aandacht gekregen, waarmee aan de eerdere bezwaren van de rechtbank tegemoet wordt gekomen.

Deze besluiten roepen protest op bij mensen en organisaties die zich inzetten voor dierenrechten. Verschillende groepen slaan de handen ineen en leggen een Damhertenkerkhof aan op de Dam in Amsterdam. Het publiek wordt opgeroepen een petitie te tekenen. Wethouder Gehrels krijgt deze op 11 september 2013 aangeboden.

### **De overheid zet door; dierenorganisaties stappen naar de bestuursrechter**

In 2014 en 2015 worden de plannen voor het damhertenbeheer verder uitgewerkt. De acties hiertegen gaan ook door. In 2015 verzamelt de Dierenbescherming 17.099 handtekeningen met een petitie tegen het afschieten van 2400 damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen. Directeur Frank Dales overhandigt de handtekeningen aan de nieuwe wethouder Udo Kock van Amsterdam. Toch steunt de gemeenteraad van Amsterdam het voorstel om de groep damherten door afschieten terug te brengen van drieduizend naar achthonderd dieren. De Provincies Noord-Holland en Zuid-Holland geven hiervoor op 9 februari 2016 een ontheffing af.

Faunabescherming, Dierenbescherming en de Stichting Inheems Duin gaan bij de bestuursrechter in Noord Holland in beroep tegen deze ontheffing, maar in augustus 2016 stelt de rechtbank van Haarlem hen in het ongelijk. De rechtbank is van mening dat de provincie voldoende heeft aangetoond dat er sprake is van verkeers-, flora- en faunaschade en dat er geen alternatieven zijn voor afschot. In december krijgt de Dierenbescherming bij de rechtbank in Den Haag deels wel gelijk, maar ook in Zuid-Holland is de Bestuursrechter van mening dat de noodzaak voor afschot voldoende is onderbouwd door de Provincie. Tegen beide besluiten gaan de Faunabescherming, de Dierenbescherming en de stichting Inheems Duin in hoger beroep.

De jacht op damherten is begonnen in de winter van 2016. Tussen 1 november 2016 en 31 maart 2017 zijn 1328 dieren geschoten.

Een specifiek onderdeel van de discussie in deze periode gaat over het ecoduct dat tussen de Amsterdamse Waterleidingduinen en het noordelijker gelegen Nationaal Park Zuid-Kennemerland (NPZK) is gebouwd. De brug blijft gesloten om migratie van damherten naar Zuid-Kennemerland te voorkomen, zolang de doelstellingen voor de Amsterdamse Waterleidingduinen nog niet zijn gehaald. Dierenorganisaties beschuldigen de overheid ervan dat het afschieten in de Amsterdamse Waterleidingduinen wordt gedaan om deze miljoeneninvestering niet voor niets te laten zijn.

## De protesten gaan door; het afschieten begint

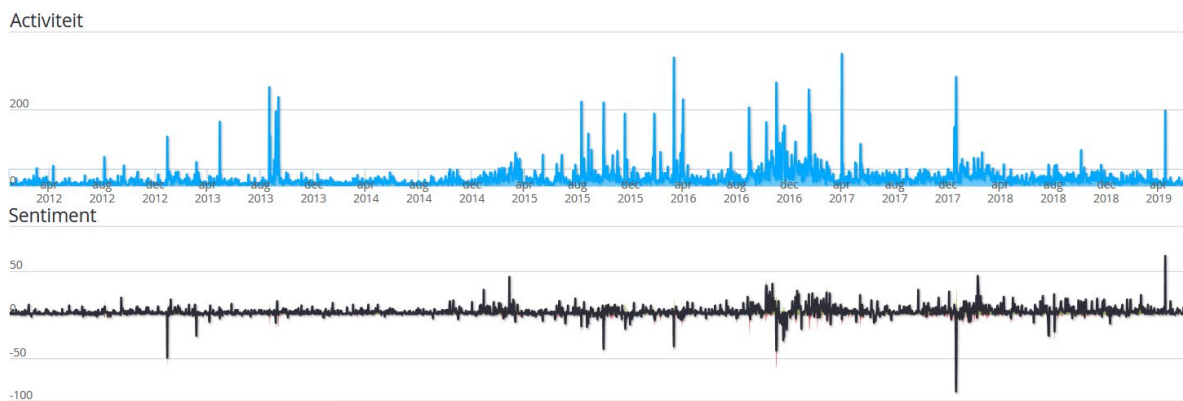
Begin 2017 organiseren Animal Rights, de Faunabescherming en PiepVandaag een protestactie tegen het afschieten van damherten in Zandvoort. Maar het afschieten gaat door. Het vlees wordt deels aangeboden aan de voedselbank en verder verkocht via poeliers. De boswachters die de jacht uitvoeren ontvangen bedreigingen. In juni rapporteert Waternet dat er 1328 damherten zijn afgeschoten.

Aan het eind van dat jaar doet de Raad van State uitspraak in het hoger beroep van de Dierenbescherming. De raad oordeelt dat de jacht op damherten kan doorgaan.

### 4.2.1 Conflictproces in de sociale media

Op sociale media is er vrijwel dagelijks content die wordt gepost over de Amsterdamse Waterleidingduinen (figuur 4.1). Gemiddeld gaat het hier om zo'n 23 berichten per dag, maar er zijn uitschieters tot boven de driehonderd - ter vergelijking, uitschieters over de Oostvaardersplassen liepen in de duizenden berichten. De fasering in het conflict is goed te herkennen. Het opkomen van het conflict is hier niet terug te zien, want dat valt buiten de analyseperiode, maar de twee stadia in de uitspeelfase zijn wel herkenbaar. Er zijn steeds meer berichten tot aan de besluitvorming, en daarna steeds meer berichten in het stadium van de rechtszaken. De uitspraak van de Raad van Staten in 2017 geeft een laatste piek.

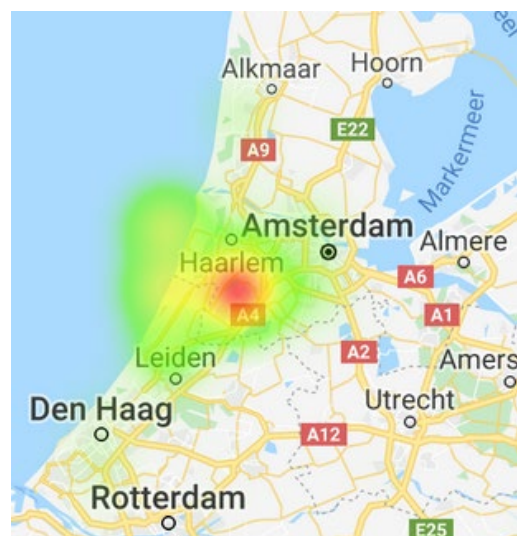
Opvallend is verder dat het sentiment over de gehele breedte van dit tijdsspectrum overwegend en vrij duidelijk positief is, maar dat er bij een behoorlijk aantal van de pieken duidelijk sprake is van negatief sentiment.



**Figuur 4.1** Activiteit en sentiment over de Amsterdamse Waterleidingduinen in de sociale media

De berichtgeving komt vooral uit de directe omgeving van de Amsterdamse Waterleidingduinen (figuur 4.2). Veel positieve berichten zijn afkomstig van algemene natuursites. Discussiefora die veel gebruikt worden zijn fok.nl (algemeen discussieforum) en het paardenforum bokt.nl. De berichtgeving in de nieuwsmedia komt vooral uit lokale of regionale kranten: met name het Haarlems Dagblad en de IJmuider Courant, maar ook Purmerend Vandaag (website linkt door naar het Noordhollands Dagblad) en Het Parool komen naar boven, terwijl de landelijke nieuwsmedia niet terugkomen in de bronnen met het grootste aantal berichten. Daarnaast zijn er enkele individuele Twitteraars zich vaak online over het gebied uiten. Een ander interessant Twitter-account is dat van de boswachters van het gebied.

Berichten van, met name de regionale, nieuwsmedia hebben het grootste bereik (het aantal views). Hoewel



**Figuur 4.2** Oorsprong van berichten over de Amsterdamse Waterleidingduinen

---

er in nationale nieuwsbladen niet heel veel over de Amsterdamse Waterleidingduinen wordt bericht, is het opvallend dat De Telegraaf wel het grootste bereik heeft, en ook NOS en nu.nl komen duidelijk naar voren. Het sporadische nationale nieuws heeft, niet verrassend, het grootste bereik. De berichten met het grootste bereik waren het NOS bericht van 1 april 2017 dat er 1440 damherten zijn afgeschoten in een jaar tijd, het AT5 bericht over de beperking van de bewegingsvrijheid voor minder valide fietsers in de Amsterdamse Waterleidingduinen en het AT5 bericht van 30 mei 2018 dat de gemeente stelt dat er 'geen sprake van plezierjacht in de Amsterdamse Waterleidingduinen kan en zal zijn'.

In algemene zin valt het op dat de discussies over de Amsterdamse Waterleidingduinen in de sociale media respectvoller zijn dan die over de Oostvaardersplassen (Mattijssen, Breman & Stevens, 2019). Hoewel er wel degelijk bedreigingen zijn geuit en er sprake is van polarisatie, blijven de mensen op online media meer met elkaar in gesprek en worden er bijvoorbeeld in een aantal Facebookgroepen constructieve gesprekken tussen voor- en tegenstanders gevoerd. Er zijn echter wel degelijk heftige emoties zichtbaar, en zoals in veel discussies over de jacht wordt er soms in felle bewoordingen aangegeven hoe men over zaken denkt. En er wordt wel degelijk gescholden en beledigd, maar dit is van een andere aard dan bij de Oostvaardersplassen het geval was (Breman, Mattijssen & Stevens, 2018).

#### 4.2.2 Stand van zaken: protest houdt aan

Ook al zijn de juridische mogelijkheden uitgeput, de protesten blijven doorgaan. Zo dient VeggieSquad (een groep kinderen en jongeren die zich inzetten voor een dier- en milieuvriendelijke wereld) op Dierendag 2018 een gratieverzoek in voor de duizenden herten in de Amsterdamse Waterleidingduinen die de komende maanden doodgeschoten worden.

De protesten zijn breder dan de Amsterdamse Waterleidingsduinen. In Zandvoort is een actieve groep burgers die de vinger aan de pols houden. Een actieve burger die de hertenfluisteraar wordt genoemd, is de spil hiervan. Hij en andere burgers zetten zich in om dagelijks de damherten die uit de duinen de stad inlopen terug te drijven naar het natuurgebied. Vooral het in de bebouwde kom afschieten van een door een aanrijding gewond hert (het hert met het scheve gewei) in 2019 roept veel emoties op.

Een recente actie vindt plaats in oktober 2019. Animal Rights organiseert rond dierendag een protestmars tegen het afschieten van damherten.

### 4.3 Strategie en karakter van de betrokken actoren

Na de schets van de ontwikkelingen door de tijd, gaan we hier nader in op de strategie en het karakter van de actoren. We bespreken hun organisatie, strategie, netwerk, en opvattingen (waarheden en waarden). Niet alle actoren worden even uitgebreid besproken.

#### **Waternet**

De organisatie Waternet is verantwoordelijk voor het regionale waterbeheer en het drinkwater in de regio Amsterdam. Waternet is ook beheerder van de Amsterdamse Waterleidingduinen, de uitvoerder van maatregelen aldaar en verzorgt de communicatie over het gebied. Het onderstaande gaat over het deel van Waternet dat deze taken uitvoert. Waternet is als uitvoeringsorganisatie uitvoerder van het beleid, maar speelt vanuit de inhoudelijke deskundigheid, ook een belangrijke rol in de voorbereiding van beleidskeuzen. Waternet bereidt de adviezen voor de wethouder en raadsvoorstellen voor.

#### *Strategie*

Waternet kiest in het proces voor een inhoudelijke rol. Dat houdt ook in dat Waternet onderzoek laat doen om een inhoudelijke bijdrage te kunnen leveren. Vanuit deze inhoudelijke rol en vanuit de kennis over het gebied was en is Waternet ervan overtuigd dat beheerjacht op damherten noodzakelijk is. De inhoudelijke strategie vertaalde zich ook in de communicatiestrategie, waarin ervoor is gekozen om inhoudelijk en zakelijk te reageren. "We begrijpen uw reactie, maar de jacht op herten is helaas

---

noodzakelijk om de andere natuur in ons gebied te beschermen.” Waternet is daarbij actief op sociale media, voor het geven van informatie en het reageren op vragen en kritiek.

#### *Netwerk*

Waternet heeft informeel een sterke positie in het sociale netwerk rond de Amsterdamse Waterleidingduinen. Toen de discussies hoog oplaaiden waren er korte lijnen en direct persoonlijk contact tussen Waternet, de gemeenten en de provincie. Dit netwerk werd sterker in de loop der jaren. Om de relatie met de omgeving te versterken is een klankbordgroep met externe stakeholders gevormd, met daarin ook tegenstanders van beheerjacht.

#### *Opvattingen*

Binnen Waternet heerst een geest van eensgezindheid. Medewerkers zien zichzelf als de stem van het gebied en de stem van de praktijk. ‘Luister naar de boswachter’. Als deze praktijkkennis eerder was doorgedrongen, was er eerder begonnen met beheerjacht, en hadden er veel minder dieren afgeschoten hoeven te worden, verzekerde een van onze respondenten ons. Een aantal mensen op sleutelposities werkt al vrij lang voor de organisatie, wat bijdraagt aan een stabiel optreden. De boswachters hebben nauwe collegiale contacten waarin ook bedreigingen besproken kunnen worden. Daarnaast hebben zij regelmatig overleg met andere medewerkers (beleid, communicatie, ecologie) om het verloop van het beheer met elkaar te bespreken en af te stemmen.

### **De gemeente Amsterdam**

De gemeente Amsterdam is eigenaar van het gebied, maar niet bestuurlijk verantwoordelijk voor het omgevingsbeleid en het natuurbeleid. Dit plaatst de gemeente in een aparte positie. In de loop der jaren zijn er verschillende colleges van B&W geweest. Wethouders van Amsterdam speelden hierbij een cruciale rol in het proces, deels afhankelijk van hun politieke kleur, maar vooral van de betrokkenheid van de wethouder. Met name in de tijd van wethouder Carolien Gehrels raakte het proces mede door haar toedoen in een stroomversnelling en werden stappen gezet richting beheerjacht.

#### *Strategie*

De gemeente moest laveren tussen aan de ene kant inwoners die kritisch staan tegenover jacht en aan de andere kant de provincie Noord-Holland en de omliggende gemeenten. De gemeenteraad speelde daarin een actieve rol in het proces waarin lang is gezocht naar alternatieven voor het afschieten. De ene wethouder ging daar verder in mee dan de andere.

#### *Opvattingen*

Een gemeenteraad is in feite geen eenheid, omdat deze zoals elk politiek orgaan juist is bedoeld om het uitvechten van conflicten te faciliteren. De gemeenteraad van Amsterdam heeft een overwegend linkse signatuur. Door voorstanders van de jacht werd het optreden van de gemeenteraad gekarakteriseerd als ‘stedelijk denken over de natuur’. Een deel van de gemeenteraad had nauwe contacten met dierenbeschermingsorganisaties.

### **De provincie Noord-Holland**

Zowel de provincie Noord- als Zuid-Holland speelden formeel een belangrijke rol. Provincies hebben de taak om faunabeheerplannen op te stellen, zoals het Faunabeheerplan Damhart voor de Amsterdamse Waterleidingduinen. Verder hebben de provincies de verantwoordelijkheid over de faunabeheereenheden die uitvoering geven aan het provinciale beleid. Provincies geven ook ontheffing van het verbod op jacht op beschermde diersoorten. Juist deze bevoegdheid was heel belangrijk in de ontwikkelingen in de Amsterdamse Waterleidingduinen. Veel van de bevoegdheden van de provincie liggen bij Gedeputeerde Staten, en niet bij Provinciale Staten. Dit betekent dat de gedeputeerde die verantwoordelijk is voor deze portefeuille en er gedurende een groot deel van het proces heeft gezeten, een centrale rol speelt. De portefeuille waar het dossier Amsterdamse Waterleidingduinen bij hoorde was niet erg aantrekkelijk.

#### *Strategie*

Hoewel zowel de provincie Noord- als Zuid Holland beide formeel een belangrijke rol speelden, had de provincie Noord-Holland een meer actieve rol in het debat. De strategie van de provincie Noord-

---

Holland was aanvankelijk meer gericht op het tegemoetkomen aan de klachten over overlast voor verkeer en later ook op het verminderen van de begrazingsdruk op de natuur. Hierover was de provincie in de eerste jaren vooral in discussie met de gemeente Amsterdam. De provincie kon namelijk pas in actie komen als de eigenaar van het gebied, de gemeente Amsterdam, een ontheffing zou aanvragen. Hierover zijn veel gesprekken gevoerd ("briefings gehouden"), zowel via de bestuurlijke lijn als via partijlijnen. Gedeputeerde Bond heeft het proces willen versnellen door zich publiekelijk uit te spreken voor het geven van een aanwijzing, het zwaarste bestuurlijk middel dat de provincie kan inzetten. Dit heeft hij uiteindelijk niet doorgezet. Aangezien het proces lang duurde moest een aantal keren van nul af aan worden begonnen, omdat na verkiezingen het college anders was samengesteld.

Na de aanvraag voor ontheffing door de gemeente, ontstond een juridische strijd, waarbij de provincies zich vooral verweerden met een nadere inhoudelijke onderbouwing van de ontheffing. De provincie hanteerde geen eigen strategie voor de omgang met het publiek en richtte zich met name op de eigen verantwoordelijkheden. De communicatie door gedeputeerde Bond, op bepaalde momenten, vormde daarop een uitzondering. Een apart punt vormde dan ook de bedreigingen aan het adres van de gedeputeerde. Deze heeft hij in eerste instantie niet zwaar opgenomen tot hij een signaal kreeg dat ze afkomstig waren van Engelse dierenrechtenactivisten. Toen is hij een tijd beveiligd geweest.

### *Netwerk*

De rol van de provincies bij het jachtdossier ligt vooral bij Gedeputeerde Staten. Dit betekende dat het politiek proces op provinciaal niveau minder belangrijk was dan bijvoorbeeld dat in de Raad van Amsterdam. Er bestonden nauwe persoonlijke relaties tussen de provincie, de gemeenten en Waternet, die mede tot stand konden komen doordat de betrokkenen jarenlang op dezelfde post zaten. Dit bood de mogelijkheid om een hechte relatie op te bouwen. De gedeputeerde probeerde ook met dierenrechtenorganisatie in contact te komen, maar dit bleef formeel en leidde niet tot een hechtere relatie.

### *Opvattingen*

Gedeputeerde Staten hechtte veel belang aan de signalen van de gemeenten rond de Amsterdamse Waterleidingduinen over de overlast van damherten voor bewoners. Vanuit Gedeputeerde Staten zag men de gemeente Amsterdam als partij die continu 'gebrieft' moest worden. De Gedeputeerde Staten wilde zich concentreren op de eigen rol (verlenen van ontheffing) en die zo goed mogelijk spelen, inclusief het organiseren van de inhoud voor rechtszaken.

## **Dierenbescherming**

De Dierenbescherming heeft als doel om dierenwelzijn te verbeteren en 'dieren in nood' te helpen. De Dierenbescherming is een vereniging die werkt met duizenden vrijwilligers. De middelen die worden ingezet zijn: dierenambulances, dierenopvangcentra en een eigen inspectiedienst. Ook werkt de Dierenbescherming aan educatieve projecten en advisering van gemeenten. Daarnaast lobbyt de vereniging voor dierenwelzijn in de wetgeving en het beleid, op landelijk niveau, maar ook in Europa en bij provincies en gemeenten. De rechtszaken die de Dierenbescherming heeft gevoerd over de Amsterdamse Waterleidingduinen zijn een uitvloeisel van deze laatste taak.

### *Strategie*

Het strategische doel van de Dierenbescherming was het tegengaan van beheren op aantal, en in plaats daarvan te kiezen voor schadegestuurd beheer en Waternet en de gemeente op dit punt te beïnvloeden. Schadegestuurd beheer wil zeggen: beperk het afschieten tot de gebieden die het meest kwetsbaar zijn en doe dat zo dat de dieren mensen associëren met gevaar. Zonering, ook van de recreatie, is hier onderdeel van. Via nieuwsberichten en opinieartikelen op eigen media, wordt het verhaal ook landelijk verspreid. De Dierenbescherming kiest minder voor acties en meer voor beïnvloeding door gesprek. In een vroeg stadium van beleidsvorming wordt het gesprek aangegaan met beleidsmedewerkers om te proberen het beleid wat genuanceerder te krijgen. Toch is op een gegeven moment ad hoc gekozen voor het starten van een petitie. Ook is meegedaan aan een juridische actie, vanuit een al eerder genomen besluit om dit te doen als er toch beheerd zou worden op aantal. De rechtszaak is verloren en heeft veel tijd gekost. Een compromis was wel degelijk mogelijk geweest binnen de strategie van de Dierenbescherming. Inhoudelijk zou zo'n compromis

---

bijvoorbeeld onderscheid kunnen maken tussen gebieden die meer en minder kwetsbaar zijn. De maatregelen hadden zich dan kunnen richten op de meest kwetsbare gebieden. Dit vereist wel een goede monitoring.

Sociale media worden actief gebruikt voor beïnvloeding van de publieke opinie. Er wordt geblogd, er is Facebook, Instagram, LinkedIn en Twitter. Doel is om mensen te laten zien wat je doet, ze te overtuigen en ze te binden.

#### *Netwerk*

De Dierenbescherming werkt niet echt samen met andere partijen, maar er is wel overleg met partijen zoals Faunabescherming en Fauna4life (waren voorheen één organisatie). Het liefst wil de Dierenbescherming gezamenlijk optrekken en bijvoorbeeld samen bezwaar maken als ontheffingen worden verleend. Maar het is moeilijk om tot een en hetzelfde verhaal te komen. Ook met Wakker Dier wordt gesproken, maar niet samengewerkt omdat de Dierenbescherming het belangrijk vindt dat de stakeholders met hen in gesprek willen blijven. Met ambtenaren zijn er goede werkrelaties, maar met de Amsterdamse gemeenteraad is er alleen formeel contact.

#### *Opvattingen*

De Dierenbescherming ziet zichzelf als voorhoede en als onderdeel van de stroming die zich tegen het beeld keert dat de mens op grond van overlast mag kiezen voor het doden van dieren. De rentmeestergedachte, waarbij de mens uiteindelijk toch bepaalt, is minder aanwezig in de achterban. Nederland is vooruitstrevend op het gebied van de regulering van jacht, maar nog niet perfect. De Dierenbescherming vindt zichzelf minder activistisch en minder star dan organisaties die helemaal tegen afschot zijn, zoals Faunabescherming of Fauna4life. Samenwerking met meer activistische partijen kan leiden tot minder vertrouwen in de Dierenbescherming. Het aanspannen van rechtszaken past minder goed bij de identiteit van de Dierenbescherming, maar men schrikt er niet voor terug. De Dierenbescherming wil politiek neutraal zijn, werknemers mogen eventueel wel lid zijn van een politieke partij, maar niet bestuurlijk actief.

#### **Faunabescherming**

Stichting De Faunabescherming, voorheen 'Kritisch Faunabeheer', behartigt sinds 1976 'de belangen van in het wild levende dieren'. Het is een stichting met donateurs.

#### *Strategie*

De Faunabescherming heeft als strategie om ervoor te zorgen dat de wet wordt nageleefd. Toen de verantwoordelijkheid voor natuur niet langer bij een minister, maar bij de provincies kwam te liggen, kreeg de Faunabescherming echt invloed. Het werd mogelijk om procedures te beginnen tegen bijvoorbeeld de ontheffingen die provincies verlenen om dieren te mogen doden die volgens de wet zijn beschermd. Dit is voor de Amsterdamse Waterleidingduinen verschillende keren gebeurd, meestal samen met de Dierenbescherming en met de Stichting Herstel Inheems Duin. Verder voerde Faunabescherming verschillende e-mail acties, gericht op de gemeenteraad van Amsterdam, B&W van Amsterdam en GS van de provincie Noord-Holland. De Faunabescherming vraagt zich af wat de mogelijkheden voor actie nog zijn na de uitspraak van de Raad van State. Faunabescherming heeft vrijwilligers voor Twitter en Facebook. Dat genereert veel aandacht. Daarop wordt soms onaangenaam gereageerd, zonder dat dit gevolgen heeft voor de betekenis of invloed van Faunabescherming.

#### *Netwerk*

Faunabescherming vindt het belangrijk om de onafhankelijkheid te bewaren, maar werkt wel samen met andere partijen. Bij een aantal demonstraties is dit het geval geweest evenals bij de juridische acties. Afstemming is belangrijk omdat dat een veel sterkere indruk maakt en voorkomt dat partijen die hetzelfde willen elkaar tegenspreken. Er zijn veel informele contacten ook met mensen die zich niet publiekelijk achter Faunabescherming scharen, bijvoorbeeld in de gemeenteraad. In het verleden was dat de VVD in de gemeenteraad, zij hebben indertijd het initiatiefvoorstel ingediend om de jacht te sluiten. Nu zitten er andere mensen voor die partij in de raad en is er anders besloten. Rond de damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen wordt de samenwerking nu minder omdat het conflict daar lijkt beslecht.

---

In Zandvoort is een groep opgericht, die zich voor de damherten inzet. Faunabescherming richt zich, als dat kan, op het stimuleren en ondersteunen van dit soort groepen. Lokale oplossingen werken namelijk vaak het beste.

### *Opvattingen*

Faunabescherming zet zich in voor wetenschappelijk en moreel verantwoord beheer. Er is altijd een ethische kant, maar het gaat er ook om dat beslissingen worden genomen op basis van onderzoek. Als dat onderzoek er niet is, moet dat eerst op een goede manier worden gedaan voordat men bijvoorbeeld damherten gaat afschieten zoals in de Amsterdamse Waterleidingduinen is gebeurd. De Faunabescherming kan zich niet permitteren om iets te beweren dat niet klopt.

Voor de Faunabescherming staat niet het beschermen van dieren centraal, maar de goede ontwikkeling van natuurgebieden. Natuur staat daarbij voor alles dat buiten de invloedssfeer van de mens valt. Het grote belang dat de Faunabescherming daarbij hecht aan de inhoud, komt tot uitdrukking in de keuze om weg te blijven van vooroordelen en juist wetenschappelijk verantwoorde oplossingen te willen vinden. Faunabescherming ziet zichzelf als voorloper en wil geen subsidie, zodat men vrij is om te spreken.

Faunabescherming is een stichting met donateurs die heel erg van elkaar kunnen verschillen. De achterban varieert, van mensen die vooral meelevens met het welzijn van dieren, tot actievoerders, die het natuurbeheer heel anders willen aanpakken.

### **Gemeenten**

De discussies over damherten begonnen met klachten vanuit de gemeenten over verkeersoverlast. De omringende gemeenten zijn eigenlijk niet te zien als één speler, omdat hun rollen duidelijk verschillen. Zoals één van onze respondenten het karakteriseerde: vis en bollen versus stad. Met stad wordt de gemeente Zandvoort bedoeld. Alle gemeenten hebben te maken met overlast, maar in Zandvoort is de meeste weerstand tegen de jacht op herten. Een – extreem – voorbeeld van hoe hoog de emoties daarover kunnen oplopen: tijdens een voorlichtingsbijeenkomst werd door een aanwezige een verband gelegd tussen de jacht op damherten en de Holocaust.

### **Bewoners Zandvoort**

Eén van de inwoners van Zandvoort is zeer actief bezig met het belang van damherten. Het gaat om iemand die zeer betrokken is en een persoonlijk relatie heeft opgebouwd met de herten die regelmatig Zandvoort inlopen. Het afschieten van dieren beschouwt hij als moord. Hij werkt alleen, maar heeft sympathisanten die niet als groep zijn georganiseerd. Zijn acties hebben onder meer tot gevolg gehad dat er meer hekken kwamen en elders inspringplekken zijn gemaakt. Verder kwamen er waarschuwingsborden. Om de damherten bij het spoor van de NS weg te houden strooit hij nu leeuwenpoep.

Zijn *strategie* is met name gericht op het direct en persoonlijk aanspreken van verantwoordelijken. Een buurvrouw helpt hem nu met een Facebookpagina. Via deze pagina wordt opgeroepen tot acties zoals recent een actie na het afschieten van een damhert in de bebouwde kom van Zandvoort. Hij staat altijd open voor vragen vanuit de (lokale) media, die hem ook goed weten te vinden. In de media en door mensen die hem volgen, wordt hij aangeduid als de hertenfluisteraar.

Belangrijk is dat hij een autochtone bewoner van Zandvoort is. Dat betekent dat hij een stevig persoonlijk netwerk in de gemeente heeft dat hij niet alleen inzet voor het belang van de damherten, maar ook bij andere zaken. Hij heeft een goed contact met de voormalige burgemeester.

Deze actieve bewoner wordt door anderen, ook de mensen die het niet met hem eens zijn, herkend als iemand die een authentiek geluid laat horen. Hij ziet de damherten niet als middel voor het bereiken van natuurdoelen, maar als doel op zich. De herten zijn zijn vrienden.

### **Animal Rights**

Animal Rights is een kleine dierenrechtenorganisatie die zich richt op fysieke actie, de publieke opinie en op het voeren van rechtszaken. Fysieke actie krijgt mede de vorm van het filmen van jagers bij jachtpartijen, het filmen van misdaden bij slachterijen of boerderijen, en het organiseren van

---

protestbijeenkomsten. Het filmen van misstanden in een Belgisch Slachthuis heeft veel donateurs opgeleverd.

Rond de Amsterdamse Waterleidingduinen was Animal Rights een minder actieve partij. Dit kwam voort uit een eigen prioriteitenbepaling voor de kleine organisatie. In de Amsterdamse Waterleidingduinen waren al meerdere andere partijen actief. Animal Rights richtte zich daarom voornamelijk op het (mede) organiseren van protestbijeenkomsten. Een mogelijk nieuwe strategie is het leveren van meer inhoudelijk kritiek op plannen. Bij rechtszaken is gebleken dat goede inhoudelijke onderbouwing erg belangrijk is.

De organisatie Animal Rights, een stichting, is weliswaar klein, maar er doen honderden vrijwilligers mee aan activiteiten. Animal Rights heeft goede contacten met andere kleinere organisaties met parallelle idealen. De organisatie vindt het belangrijk om de idealen zuiver te houden en niet te fuseren met anderen, zolang die niet dezelfde idealen hebben. De cultuur is gericht op het zuiver houden van de eigen idealen en deze niet te laten verwateren. In de ogen van Animal Rights gaat het om de individuele belangen van het dier. "Het dier gaat voor de soort". Dit uitgangspunt wordt lastig als de ene soort de andere verdringt, wat in de Amsterdamse Waterleidingduinen is gebeurd, maar doorslaggevend blijft de behandeling van het individuele dier.

### **PiepVandaag / Animals Today**

PiepVandaag, later Animals Today, is een organisatie die online nieuws over dierenwelzijnsissues verspreid via sociale media. Het gaat niet om lobby of belangenbehartiging, maar om publieksvoorlichting vanuit een kritische benadering van de jacht. Het doel is mensen te laten nadenken over de manier waarop er met dieren wordt omgegaan. De voorvrouw van Animals Today heeft een media-achtergrond en manifesteert zich regelmatig in de publieke media over dieren-issues. Zij slaagt erin om het lokale conflict landelijk in debat te brengen.

### **Overige organisaties**

Daarnaast zijn er maatschappelijke groeperingen die wat minder op de voorgrond zijn getreden bij de discussie over het afschieten van damherten, maar die de ontwikkelingen in de Amsterdamse Waterleidingduinen ook kritisch volgen, zoals Stichting Duinbehoud, Stichting Natuurbelang, Herstel Inheems Duin, KNNV afdeling Haarlem en Vogelwerkgroep Zuid-Kennemerland en Noordwijk. We lichten er twee uit, om te laten zien dat er ook organisaties betrokken zijn met een andere insteek dan de hiervoor genoemden.

- Stichting Natuurbelang zet zich in voor het behoud van natuurwaarden in de natuurgebieden in Noord- en Zuid-Holland. Natuurbelang volgt vergunningsaanvragen en laat die toetsen door onafhankelijke deskundigen. Eventueel volgen juridische procedures. Natuurbelang is niet afhankelijk van subsidies. Natuurbelang heeft zich onder meer ingezet tegen het verharderen van paden (t.b.v. de toegang voor mensen met een beperking) in de Amsterdamse Waterleidingduinen.
- Stichting Herstel Inheems Duin pleit voor het reguleren van de damhertenpopulatie, ten behoeve van bloeiende planten en insecten. De stichting wil niet dat het natuurgebied een kopie wordt van de Oostvaarderplassen. Een stand van vier damherten per honderd hectare vinden zij het beste. Dit aantal komt overeen met de natuurlijke gebieden waar wolven en beren de stand laag houden. De biologische variatie en rijkdom vaart wel bij zo'n lage hertenstand. Voor een gebied met de omvang van de Amsterdamse Waterleidingduinen betekent dit een stand van 140 damherten. De jaarlijkse aanwas van circa 40 gezonde dieren dient te worden afgeschoten.

## **4.4 Karakterisering van het conflict**

### **Conflictproces**

In het proces rond de beheerjacht op damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen is de volgende vrij traditionele driedeling te herkennen: opkomen van het conflict, uitspelen van het conflict door de verschillende spelers, herschikken van de situatie.



---

In de fase van het *opkomen* van het conflict ontstonden er klachten over overlast voor het verkeer. Er kwamen ook allerlei ideeën over het beheer van de damherten op in relatie tot de overlast, met name het idee om hekken te plaatsen. Deze fase speelde zich af tot 2009.

De fase van *uitspelen* van het conflict manifesteerde zich in twee stadia. Ten eerste in de dynamiek in en rond de gemeenteraad en het college van Amsterdam en vervolgens in de rechtszaken die over deze besluiten zijn gevoerd. In de gemeenteraad en het college kwamen de druk vanuit de bevolking en vanuit de provincie bij elkaar. Na de besluitvorming werd het conflict verder uitgespeeld in rechtszaken tot aan de Raad van State toe. Deze fase duurde ongeveer van 2009 tot en met 2017.

Ook al hebben de damherten zelf weinig aandacht gekregen in het voorgaande, zij hebben wel een grote invloed gehad op het proces. Hun aantal vermeerderde namelijk snel. In de fasen van opkomen en van uitspelen van het conflict gingen de aantallen van 200 naar 2000 naar 3000.

Daarna trad een fase van herschikken van de situatie op. Daarin werd duidelijk dat de meer institutionele protesterende partijen hun verlies namen en de aandacht verlegden. De kleinere organisaties blijven doorgaan met manifestaties en beïnvloeding van het publiek.

Deze nuchtere driedeling geeft echter bij lange na niet aan wat er in essentie is gebeurd. Het conflictproces lijkt afgerond, maar de maatschappelijk tegenstelling blijft bestaan.

### **Actorenconstellatie**

In de vorige paragraaf hebben we verschillende actoren gekarakteriseerd. In grote lijnen kunnen hierin zes groepen worden herkend met zes verschillende rollen en posities. Een centrale speler is de eigenaar van het gebied, waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen de besluitvormer (gemeente Amsterdam) en de uitvoerder (Waternet). Beide partijen stonden in een spanningsveld tussen twee krachten. Aan de ene kant stonden de provincies die voorstander waren van beheerjacht en de gemeenten die overlast wilden beperken door beheerjacht. Aan de andere kant stonden de spelers die kritiek hadden op de voorgenomen maatregelen om het aantal damherten te beperken. Dit waren zowel meer geïnstitutionaliseerde spelers zoals de Dierenbescherming en de Faunabescherming (beide landelijke organisaties), als ook lokale spelers zoals die van burgers uit Zandvoort of Animal Rights, waarbij deze laatste, hoewel een nationale organisatie, zich in dit conflict middels lokale acties manifesteert.

### **Strategieën en ingezette middelen**

Het conflict rond de jacht op damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen was – zoals waarschijnlijk altijd – genuanceerder dan een conflict tussen ratio en emotie. Toch hadden de strategieën die tegenover elkaar werden ontplooid, in grote lijnen toch wel het karakter van inhoudelijk versus emotioneel.

De verantwoordelijken voor en de uitvoerders van de maatregelen hanteerden in het algemeen een inhoudelijke strategie, waar onderzoek, inhoudelijke plannen, overtuigen en reactieve communicatie onderdeel van waren. Ook met bedreigingen werd 'zakelijk' omgegaan. Dit betekent overigens niet dat emoties of normen geen rol speelden bij deze actoren, zeker voor individuele medewerkers.

De tegenstanders zetten emotionele of normatieve drijfveren in om druk te zetten op verantwoordelijken. Toen er eenmaal besluiten waren genomen en een fase van juridische strijd intrad, verschoof de strategie bij een deel van de actoren wat meer naar de inhoud. Maar dit gold met name voor de geïnstitutionaliseerde spelers die actief waren in rechtszaken. Andere tegenstanders zochten het meer in manifestaties, druk zetten via sociale media, druk zetten door landelijk de publiciteit te zoeken, of persoonlijke contacten. Deels gebeurde dit in heftige bewoordingen, met enkele incidenten, zoals de vergelijking tussen het afschieten van damherten met de Holocaust.

De strategieën van de tegenstanders verschilden ook op het punt van compromisbereidheid. De Dierenbescherming bijvoorbeeld, had eventueel kunnen leven met een territoriaal compromis, ander partijen niet of minder.

---

Bedreigingen en andere extreme uitingen via e-mail en op de commentaarpagina's van websites kwamen zeker voor, maar de meeste georganiseerde tegenstanders letten er scherp op dat dit niet via hun kanalen plaatsvond. Zij wilden hiermee niet worden geïdentificeerd.

### **Rol van de sociale media**

Ging het hiervoor over het conflict in de sociale media, hier gaat het om de rol van de sociale media als onderdeel van de strategie. In lijn met het voorgaande gebruikten de uitvoerders sociale media op een inhoudelijke en reactieve manier. Op emotionele berichten wordt gereageerd met een geduldige uitleg. Deze rol kan worden getypeerd als *informerend*. Via berichtgeving op de eigen pagina's, maar ook op Facebook en Twitter, wordt vanuit deze rol het contact gezocht met het bredere publiek en wordt ook gereageerd op berichtgeving over de discussie.

De criticasters van de maatregelen en het beleid erachter, zetten hun sociale media voor meer strategische doelen in. Allereerst voor het *mobiliseren* van mensen voor manifestaties of petities, maar ook voor het *verbreden* van de achterban en bijvoorbeeld om meer donateurs te winnen. Sociale media worden door hen ook ingezet voor het *opschalen* van het conflict door een link met de landelijke media en zo ook mensen van buiten het gebied of het conflict te informeren. Zowel door geïnstitutionaliseerde als de minder geïnstitutionaliseerde tegenstanders werden sociale media ingezet, maar vooral de laatsten zijn er meer afhankelijk van.

Illustratief in deze context is het gebruik van de hashtag #redhetdamhert, die op 21 augustus 2013 door de PvdD Amsterdam in het leven wordt geroepen en gedurende de maanden augustus en september 2013 een prominente plaats heeft in berichtgeving over Waternet. Deze (op dat moment nieuwe) hashtag koppelt het verhaal rondom Waternet aan een frame van actievoeren én aan een online petitie tegen de jacht. Deze hashtag speelt daarmee een rol in online groepsformatie, omdat gelijkgestemden elkaar met deze hashtag online kunnen vinden, maar ook in disseminatie van het activistische frame rondom het 'damhertenkerkhof' en de petitie tegen het afschieten van de damherten. Opvallend is echter ook dat deze hashtag na het aanbieden van de petitie en een gerechtelijke uitspraak over het doorgaan van de jacht weer 'verdwijnt'. Dergelijke ad-hoc verbanden en structuren zien we op sociale media gedurende de fase van het 'uitspelen' vaker ontstaan en weer verdwijnen. Hieruit blijkt de kracht van sociale media om gelijkgestemden samen te brengen, maar is tevens zichtbaar dat deze online 'ad-hoc' verbanden vaak een beperkte levensduur hebben.

Op Facebook ontstaan er in de jaren vanaf 2012 diverse online communities rondom de Amsterdamse Waterleidingduinen – sommige publiek, en sommige gesloten (berichtgeving alleen toegankelijk voor leden). In tegenstelling tot bij de Oostvaardersplassen, zijn er geen grote communities op Facebook die specifiek gericht zijn op het voeren van actie rondom de Amsterdamse Waterleidingduinen. Gedurende het conflict – en met name in de uitspeelfase – zien we wel dat actievoerders de weg naar de bestaande online communities rondom de Amsterdamse Waterleidingduinen goed weten te vinden en hun boodschap hier ook actief verspreiden. Daarmee wordt het activistische discours op meerdere momenten gedurende de jaren 2012-2017 dominant in een aantal van deze groepen. De sociale media worden gebruikt voor het organiseren van acties, waarbij ook veel medestand wordt betoogd door diverse leden van deze groepen. Vaak verdwijnt het activistische discours binnen deze groepen weer naar de achtergrond op momenten dat dit in het bredere debat ook het geval is.

### **Ontwikkeling conflictstructuur**

Onder conflictstructuur verstaan we de ontwikkeling van het karakter van de meest betrokken actoren in onderlinge samenhang. Worden ze radicaler, groeien ze naar elkaar toe, leren ze iets of verandert er niets?

De partijen die verantwoordelijk waren voor het beleid en de maatregelen werkten vanuit verschillende verantwoordelijkheden. Het is geen vanzelfsprekendheid dat deze in elkaars verlengde liggen. In de loop van het proces zijn provincies, gemeenten en uitvoerder structureel goed op elkaar aangesloten geraakt. Dit kwam door verschillende factoren. Allereerst bleef het probleem manifest. Het aantal damherten bleef stijgen. Verder bleken de persoonlijke relaties tussen de betrokkenen zo goed dat er korte lijnen konden worden georganiseerd. Dit was met name belangrijk toen er besluiten door de gemeenteraad van Amsterdam moesten worden genomen. Ieder heeft zich in het proces heel

---

duidelijk aan de eigen rol gehouden en men kon elkaar daarin vinden en aanvullen. In dit samenspel tussen deze verantwoordelijken heerste een cultuur gericht op het oplossen van problemen. Daarbij past ook de inhoudelijke strategie die hiervoor is genoemd. De partijen aan deze kant van het conflict zijn daarmee gedurende het conflict naar elkaar toegegroeid en werden bevestigd in het eigen gelijk, maar raakten wel meer en meer overtuigd dat een meer open strategie mogelijk tot meer overeenstemming had kunnen leiden.

Door de actievoerende partijen werd onderling wel samengewerkt, maar eigenheid en herkenbaarheid vonden alle partijen belangrijk. Men stond wel aan dezelfde kant, maar vanuit net weer wat andere opvattingen, te typeren met de trefwoorden: dierenwelzijn, dierenrechten, dierenvriend, vrije natuurontwikkeling. Deze identiteiten wilde men in alle vormen van samenwerking overeind houden en dit was medebepalend voor de keuze van de strategie. De keuze voor een soort strategie is namelijk ook een manier om de eigen identiteit en opvattingen te laten zien en te bevestigen. *The medium is the message.*

Hierboven is onderscheid gemaakt tussen meer en minder geïnstitutionaliseerde protesterende partijen. Dit onderscheid manifesteert zich op verschillende manieren. De eerste hebben meer organisatorische kracht en een expliciete filosofie, contacten met onderzoek, kunnen ook eigen onderzoek of contra-expertise organiseren. Hun achterban is redelijk anoniem. Dit geldt zeker voor de grote partijen zoals bijvoorbeeld de Dierenbescherming, minder voor de kleine georganiseerde partijen, zoals Animal Rights. De niet-geïnstitutionaliseerde partijen beschikken niet over deze eigenschappen: hun filosofie is niet formeel verwoord, zij uiten zich emotioneler, zijn meer belichaamd in personen, zijn niet in staat om onderzoek te laten doen of om rechtszaken te voeren, en zoeken het dus eerder in sociale media of persoonlijke contacten. Er is overigens maar één 'groep' niet-geïnstitutionaliseerden aan te wijzen.

### **Opgelost? Finale duiding van het conflict**

De hamvraag is of er oplossingen zijn bereikt in het conflict over damherten. Er is een oplossing in de zin dat bestuurlijk verantwoordelijke partijen tot een keuze zijn gekomen, die qua uitvoering ook lijkt te werken, alhoewel dit inmiddels ook weer wordt betwist.<sup>9</sup> Het conflictproces heeft daarmee een uitkomst.

Maar tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de conflictstructuur onveranderd is. Er heeft geen verschuiving van waarden plaatsgevonden; waarden hebben, behalve als persoonlijk motief, geen expliciete rol gespeeld in het proces. Er zijn geen innovatieve doorbraakoplossingen gerealiseerd. Ook wat meer fundamentele vraagstukken over de natuur speelden geen rol bij het zoeken naar oplossingen, bijvoorbeeld in de vorm van scenario's met varianten als geen beheer, soortgericht beheer (Natura 2000-soorten), gezoneerd beheer, of randvoorwaarden-gericht beheer. Er is geen strategische overeenstemming of een echte consensus ontstaan tussen bestuurlijk verantwoordelijken en dierenorganisaties. Volgens één van de actievoerders was een compromis mogelijk geweest. Ook lijkt het aantal aanhangers aan beide zijden van het conflict gelijk gebleven, hoewel dit niet door een enquête is gemeten.

Dit alles maakt dat het conflict niet te duiden is in termen van een destructief of constructief conflict. Het is ook geen verstikkende consensus. Wij typeren het als een voorlopig gedoofd conflict. Het wakkerde op en is door de Raad van State gedoofd. De maatschappelijke tegenstelling is door dit conflict niet verdiept (geen nieuwe argumenten), niet verbreed, niet opgelost, maar blijft bestaan en wordt nog steeds gevoeld. Omdat de onderliggende tegenstelling nog bestaat, kan hetzelfde conflict opnieuw aanwakkeren, elders of rond een andere maatregel in Amsterdamse Waterleidingsduinen.

---

<sup>9</sup> Het gaat dan om de vraag of het überhaupt lukt om genoeg herten af te schieten, of er na afschot weer niet opnieuw een groei van de populatie gaat plaatsvinden, en om het idee van een evenwichtsniveau als zodanig.

---

## 4.5 Lessen voor conflicthantering

Wat zijn de lessen die de betrokken zelf hebben getrokken?

### **Dilemma's centraal**

Een eerste les, die door meerdere respondenten is genoemd, is dat het in het proces te snel over maatregelen ging. Er werd een probleem geconstateerd, vervolgens werden maatregelen bedacht (op basis van ecologisch onderzoek) en die maatregelen werden verdedigd. Een alternatief zou zijn geweest om veel duidelijker aan de omwonenden, aan raadsleden, en aan alle andere betrokkenen het probleem van de almaar stijgende damhertenpopulatie voor te leggen en daarover in discussie te gaan. Dat had kunnen uitmonden in het ontwikkelen en doordenken van verschillende scenario's. Ook was er mogelijk een plek geweest voor vormen van citizen science. Het is lang niet zeker dat dit hier een andere of betere oplossing had opgeleverd, en misschien zouden er wel evenveel rechtszaken zijn geweest. Maar vanuit het algemene perspectief van goede politieke processen en constructieve conflicten (zie hoofdstuk 2 en 3) zou dit een goed alternatief voor het huidige procesverloop zijn geweest. Daarbovenop is belangrijk dat dit door een aantal respondenten uit beide kampen ook zo wordt gevoeld.

### **De wijsheid van het veld**

De tweede les is meer inhoudelijk. Het is duidelijk dat de lange duur van het proces het inhoudelijke probleem heeft vergroot. Doordat de groei van het aantal damherten zo sterk was en lang kon doorgaan, worden er nu meer damherten geschoten dan het geval was geweest bij een snelle introductie van beheerjacht, zoals in het aanpalende gebied Kennemerland-Zuid. Dit is ook te duiden als een dominantie van het beleidsgesprek en de beleidskennis over het veldgesprek en de veldkennis. Meer aandacht voor veldkennis had mogelijk de ruimte voor oplossingen verruimd.

---

# 5 Bos kappen in Salland

## 5.1 Inleiding

Naast de beheerjacht is het kappen van bomen ten gunste van andere vormen van natuur een onderwerp waarover veel conflicten ontstaan. Voor het belichten hiervan is gekozen voor twee vergelijkbare conflicten in Salland, op de Sallandse Heuvelrug en op de Lemelerberg. In beide gebieden wil de provincie Overijssel maatregelen nemen om verdroging, verzuring, versnippering en als gevolg daarvan verdere afname van de biodiversiteit tegen te gaan.

### **Sallandse Heuvelrug**

Op de Sallandse Heuvelrug realiseren met name Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer een ecologische verbindingzone van de centrale heide naar het open landschap in de omgeving van het Varkensbos/Helhuizen. Om de verbinding te realiseren moet er bos gekapt worden. Deze verbinding moet helpen de rijkdom aan plant- en diersoorten op de droge heide te behouden en versterken. Planten krijgen meer ruimte en dieren krijgen toegang tot plekken waar ze voedsel kunnen vinden.

Het Natura 2000-gebied Sallandse Heuvelrug ligt tussen Nijverdal, Holten, Haarle en Nieuw-Heeten. Het gebied bestaat uit heide, bos, heischrale graslanden, jeneverbesstruweel en vennen. Er zijn bijzondere vogelsoorten te vinden zoals de nachtzwaluw en het bijna uitgestorven korhoen. Het park is ongeveer 35 km<sup>2</sup> en sterk geaccidenteerd. Het hoogste punt ligt 75 meter boven NAP.

Helhuizen ligt in het zuidwestelijke deel van Sallandse Heuvelrug in de gemeente Rijssen-Holten. Een deel van dit gebied ligt buiten het Natura 2000-gebied en is eigendom van Staatsbosbeheer. Het gebied bestaat voornamelijk uit gesloten naaldbos met enkele droge heidevelden. Het grenst aan de oostzijde aan een groter heidegebied, de Holterheide, en in het westen aan agrarisch cultuurlandschap. In het gebied bevindt zich een onderduikershut uit de Tweede Wereldoorlog (Taw 2018, Inrichtingsplan Bosomvorming Helhuizen).

### **Lemelerberg**

Omdat Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Landschap Overijssel, de beheerder van de Lemelerberg, in grote mate samen optrekken kijken we ook, zij het minder uitgebreid, naar het proces bij de Lemelerberg.

Omdat het proces in Salland veel te maken heeft gehad met de landelijke discussie over het kappen van bomen, nemen we deze landelijke discussie (cursief) ook mee in de beschrijving van het proces.

## 5.2 Procesverloop

### 5.2.1 Sallandse Heuvelrug

#### **Voorspel proces Sallandse Heuvelrug**

Vanaf 2009 starten meerdere partijen met de voorbereidingen van een Natura 2000-beheerplan voor de Sallandse Heuvelrug. Onderdeel van de voorbereidingen zijn een gebiedsanalyse (2011) door de Dienst Landelijk Gebied in samenwerking met een groot aantal andere partijen<sup>10</sup>. In het voorjaar van 2015 wordt het ontwerpbeheerplan ter inspraak aangeboden en kunnen zienswijzen worden ingediend. Provincie, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer nodigen omwonenden en belangstellenden uit via een lokaal huis-aan-huisblad, voor een inspraakavond over de plannen voor

---

<sup>10</sup> Betrokken partijen: gemeenten, Kamer van Koophandel, Landschap Overijssel, LTO Noord en lokale afdelingen, Ministerie van Economische zaken, Natuurmonumenten, Overijssels Particulier Grondbezit, Overlegorgaan Nationaal Park SH, Recron, Staatsbosbeheer, Vitens NV en Waterschap Vechtstromen

---

de Sallandse Heuvelrug. De terreinbeheerders organiseren daarnaast wandelingen in het gebied. Mei 2016 is het Natura 2000-beheerplan Sallandse Heuvelrug klaar en met toelichting te vinden op de websites van onder andere de provincie, Natuurmonumenten, en Staatsbosbeheer.

### **Informatie leidt tot meedenken en kritiek**

In april 2017 volgen informatiebijeenkomsten en ook wandelingen waar boswachters vertellen over de uitvoering van de komende werkzaamheden op de Sallandse Heuvelrug. Er komen rond de 200 geïnteresseerden naar de bijeenkomsten. Later dat jaar worden sessies georganiseerd waar direct omwonenden kunnen meedenken over specifieke onderdelen van de herinrichting. Zij kunnen bijvoorbeeld aangeven welke bomen of landschappelijke elementen zij graag behouden willen zien. Omdat tijdens een eerdere informatiebijeenkomst bleek dat een onderduikershut een belangrijk cultuurhistorisch element was met een emotionele lading, krijgen bewoners ook een stem in hoe de onderduikershut een plek krijgt in het nieuwe landschap.

Een van de aanwezigen voelt zich op de informatiebijeenkomst in april overvallen door 'de voldongen feiten' en richt 'Red het Helhuizenbos' op. Op een website worden uitgebreid argumenten aangevoerd over proces, doelen en onderbouwing van voorgenomen maatregelen. In het krantenbericht "Helhuizen verzet zich tegen massale bomenkap" (Tubantia, 24 april 2017) spreekt deze bewoner zich mede namens zijn burens uit.

### **Landelijke discussie komt op**

*Ook landelijk ontstaat er weerstand: Actiegroepen en stichtingen<sup>11</sup> uit verschillende delen van het land schrijven in mei 2017 een ingezonden brief 'Ontbossing Nederland', die op verschillende websites is te vinden. Zij uiten daarin hun zorgen over de grote hoeveelheden bos die in Nederland dreigen te verdwijnen om 'drogredenen', waarvoor geen maatschappelijk draagvlak bestaat. Zij roepen op om een pas op de plaats te maken en eerst een brede maatschappelijke discussie over dit onderwerp te voeren. Via websites en sociale media laten ook de Bomenstichting Achterhoek, Behoud Bomen Arnhem en andere georganiseerde groepen van zich horen.*

### **Bestuurlijk traject gaat voort**

Voor de uitvoering van de maatregelen uit het Natura 2000-beheerplan zijn aanpassingen van bestemmingsplannen nodig. Veel gemeenten met een gemeentegrens overschrijdend Natura 2000-gebied, dragen dit over aan de provincie; zo ook de gemeente Rijssen-Holtten waar Helhuizen onder valt. De provincie maakt hiervoor een Provinciaal Inpassingsplan (PIP). Het PIP-traject start begin 2018. Bewoners geven aan zich zorgen te maken over het verlies aan controle van de gemeente over de maatregelen in hun eigen gebied, en vrezen dat de provincie onvoldoende rekening zal houden met de belangen van de omwonenden. Burgers kunnen wel, op verschillende momenten van het traject, reageren door middel van zienswijzen en na vaststelling kan eventueel bezwaar worden aangetekend. In de zomer van 2018 dienen verschillende burgers en Red het Helhuizenbos zienswijzen in voor de milieueffectrapportage, onderdeel van het PIP proces. Deze zienswijzen gaan niet alleen over de effecten op de eigen leefomgeving, maar ook over de rol van bomen bij de CO<sub>2</sub> invang, stikstofbelasting, drinkwatervoorziening en windeffecten. Daarnaast wordt gewezen op het gebrek aan meetbaarheid. Red het Helhuizenbos draagt ook alternatieven aan voor de maatregelen in de plannen van de provincie. Alle zienswijzen worden gemotiveerd afgewezen.

### **Landelijke weerstand groeit**

*Het Dagblad van het Noorden publiceert een gezamenlijk opiniestuk van door het land verspreide actiegroepen of stichtingen die massale bomenkap willen stoppen en die de belangen van natuur en bewoners willen verdedigen. Titel: 'Massale bomenkap bedreigt ons bos.' Volgens hen is er geen maatschappelijk draagvlak voor een 'dergelijke kaalslag'.*

### **Opnieuw leidt informatie tot samenwerking én kritiek**

In de zomer van 2018 organiseren Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer opnieuw informatiewandelingen. Deze leiden ertoe dat er samen met Routenetwerken Twente en vertegenwoordigers van gebruikersgroepen wordt bekeken welke recreatieve routes eventueel verlegd moeten worden.

---

<sup>11</sup> Stichting bewonersbelangen Hatertse en Overasseltse Vennen, Actiegroep Red ons Bos, stichting de Woudreus, Stichting De Bomenrider, Stichting Groen Weert, DPS.

---

Ook Red het Helhuizenbos wordt uitgenodigd voor een veldexcursie. Red het Helhuizenbos noemt het een leerzaam bezoek, maar concludeert toch: "het is zonde als een bosgebied wordt opgeofferd voor maatregelen waarvan het effect onvoorspelbaar en misschien zelfs wel averechts is. Eerst meten, dan weten en daarna pas handelen!"

### **De werkzaamheden starten**

Eind augustus stuurt de bestuurlijk trekker voor de Natura 2000- en PAS-plannen belangstellenden een mail waarin Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten aankondigen dat vanaf 17 september 2018 gestart wordt met het kappen van bos, om de bestaande heide in verbinding te brengen met omliggende akkers. Plaatselijk zal ook de stikstofrijke bovenlaag van de grond verwijderd worden.

### ***Salland wordt landelijk bekend***

*In december wordt de kap op de Sallandse Heuvelrug gemeld op de landelijke website [www.bomenkapmeldpunt.nl](http://www.bomenkapmeldpunt.nl).*

### **Stoppen met PAS geeft actievoerders een nieuw argument**

In de discussies komt naast het onderwerp CO<sub>2</sub>-reductie een nieuw argument op tegen het kappen. Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) voldoet niet aan de Europese regelgeving, zo heeft het Europese hof van Justitie bepaald. Dit betekent volgens de actievoerders dat de stikstofdepositie op het gebied strenger zal worden aangepakt, waardoor de verzuring en afname van biodiversiteit in het gebied minder zal zijn. En dat betekent weer dat het plan voor de Sallandse Heuvelrug moet worden aangepast. Een mailwisseling tussen de provincie en Red het Helhuizenbos, die dit al eerder had aangekaart, brengt de partijen niet nader tot elkaar.

### **Standpunten over Provinciaal Inpassingsplan blijven ver uiteen liggen**

In januari 2019 krijgen de indieners van zienswijzen op het Provinciaal Inpassingsplan en de milieueffectrapportage, waaronder Red het Helhuizenbos, een reactie in een Nota van Antwoord. Dertien indieners hebben ongeveer honderd zienswijzen ingediend. Veel zienswijzen hebben het karakter van algemeen commentaar en gaan niet over specifieke onderdelen van het plan. Zes van de zienswijzen, allen niet van Red het Helhuizenbos, hebben geleid tot aanpassing. In het antwoord op de zienswijzen staan zinnen als: 'dit betreft geen doelstelling van de maatregelen' en 'dit is uw persoonlijke interpretatie waarvan wij kennis hebben genomen'. Dit wordt door de actiegroep als frustrerend ervaren. De projectleider van Staatsbosbeheer en een jurist van de provincie komen naar Helhuizen om de projectstandpunten over de boskap opnieuw toe te lichten. Ondanks een goede sfeer blijven de standpunten ver uit elkaar liggen.

### ***Landelijke discussie over bomenkap barst los***

*Begin 2019 barst landelijk de discussie over bomenkap echt los. Bomenstichting Achterhoek, Stichting De Woudreus en vele anderen organiseren de Petitie stop grootschalige bomenkap. De petitie wordt 24.308 maal ondertekend. Op verschillende momenten spreekt Frits van Beusekom, voormalig directeur van Staatsbosbeheer, in landelijke bladen zijn voormalige werkgever aan op het kapbeleid. In NRC (11 november 2019): "Zet de kettingzaag even uit, Staatsbosbeheer." In Trouw op 4 april 2019: "Echt monumentale bomen zijn er in Nederland nauwelijks. Op tal van plaatsen komen burgers in het geweer tegen houtkap. Het rooien van stukken zo groot als voetbalvelden is niet meer van deze tijd." En in De Volkskrant (9 april 2019): "Eenzame boomstronk tekent de oorlog om het bos". Ook radio en televisie laten zich niet onbetuigd, zoals in september in het programma Tegenlicht: In de ban van het bos.*

### ***Lokale conflicten worden exemplarisch***

*De rol van lokale conflicten in landelijke discussies wordt groter. De Telegraaf (11 april 2019) bericht: "Een nieuw soort volksverzet dient zich aan: de strijd tegen de bomenkap. Overal in het land zetten burgers zich in voor behoud van 'hun' bos". Hierin komt naast een woordvoerder van de provincie Overijssel ook Red het Helhuizenbos aan het woord. Red het Helhuizenbos komt ook aan het woord in verschillende uitzendingen op radio en televisie. Ook de Lemelerberg speelt een rol in de landelijk discussie. In het programma De Monitor, komen zowel een bezorgde bewoner als iemand van Landschap Overijssel aan het woord.*

---

### **Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten kiezen voor uitstel**

*Als reactie op de discussies en signalen vanuit de eigen achterban, waaronder ledencommissies, besluit Natuurmonumenten dat zij met de (landelijke) achterban in gesprek willen over het eigen kapbeleid. Zij stellen daarom het kappen van bomen voorlopig uit. Lokale boswachters leggen uit waarom bomenkap een groot dilemma voor Natuurmonumenten is en wat het betekent voor de Sallandse Heuvelrug. In een uitzending van Dit is de Dag (11 april 2019) op Radio 1, met Red het Helhuizenbos, geeft de woordvoerder van Natuurmonumenten tijdens de uitzending aan dat de tijdelijke stop op de boskap ook geldt voor Natura 2000-gebieden. Vóór de zomer wil Natuurmonumenten er met de leden uit zijn.*

### **Bomenkap Sallandse heuvelrug in de ijskast?**

Natuurmonumenten stopt in het kader van de landelijke ontwikkeling voorlopig met het kappen van bomen. Red het Helhuizenbos dient op 16 april een formele klacht in tegen Staatsbosbeheer, omdat zij vasthouden aan de oorspronkelijke plannen op de Sallandse Heuvelrug.

Ook de provincie reageert op de discussies over bomenkap. Natuurorganisaties Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Landschap Overijssel gaan samen met de provincie Overijssel de kappauze tijdens het broedseizoen gebruiken om te onderzoeken of het mogelijk is om minder bomen te kappen in natuurgebieden en toch de biodiversiteitsdoelen te halen. Aanleiding is niet alleen de discussie over de bomenkap ten behoeve van biodiversiteitsversterking versus CO<sub>2</sub> opslag, maar ook de maatschappelijke onrust, inclusief bedreiging van natuurmedewerkers.

### **Raad van State doet uitspraak over het stikstofbeleid**

*In mei 2019 doet de Raad van State uitspraak over PAS: Het Nederlandse stikstofbeleid is in strijd met Europese natuurwetgeving.*

### **Natuurmonumenten wijzigt omgang met bos en bomen**

*Juli 2019 besluit Natuurmonumenten na de uitgebreide achterbanraadpleging haar omgang met bos en bomen aan te passen (Persbericht Natuurmonumenten 3 juli 2019). Dat houdt in dat zij zich hard gaan maken voor de groei van het totale bosoppervlak in Nederland met tienduizenden hectaren. Zelf gaat Natuurmonumenten minder bomen kappen. Bij het omvormen van voormalige productiebossen naar meer natuurlijke bossen, wordt het kapoppervlak teruggebracht van twee hectare naar maximaal een halve hectare. Wanneer boskap nodig is om open landschappen te herstellen, vanwege het behoud van bedreigde planten en dieren, wil Natuurmonumenten daar in de toekomst alleen nog aan meewerken als iedere gekapte boom gecompenseerd wordt. Natuurmonumenten benadrukt dat zij staat voor behoud en versterking van biodiversiteit, maar dat zoveel mogelijk vasthouden van CO<sub>2</sub> ook belangrijk is. Het is niet of-of, maar en-en.*

### **Meer nuance, minder kap<sup>12</sup>**

In juli 2019 schorten Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, in overleg met de provincie Overijssel, de verdere uitvoering van omvorming van bos naar heide op. Zij spreken af om alle ins en outs van omvorming nog eens goed tegen het licht te houden ten opzichte van de instandhoudingsdoelen vanuit Natura 2000.

De provincie geeft met een actieplan invulling aan een motie uit 2018 om 1,1 miljoen bomen extra aan te planten in Overijssel. Ook besluit de provincie in samenspraak met de terreinbeherende organisaties om de plannen gefaseerd uit te voeren, tussentijds te monitoren en te bekijken of verder kappen noodzakelijk is.

#### **5.2.2 Lemelerberg**

Het natuurgebied Lemelerberg is ongeveer 730 hectare groot, en onderdeel van een groter Natura 2000-gebied van 4122 hectare, met voornamelijk heide en bos, maar ook grasland, akkers en cultuurgrond. Op de Lemelerberg heeft Landschap Overijssel net als Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten de opdracht om bos om te vormen naar heide. Het gaat hier qua omvang om een grotere opgave dan in het Natura 2000-gebied op de Sallandse Heuvelrug. In totaal is op de Lemelerberg sprake van 150 hectare bosomvorming. De eerste 50 hectare bos is in het seizoen

---

<sup>12</sup> Uitspraak van Marjolein Koek, woordvoerder Natuurmonumenten (Tubantia, 3 juli 2019)



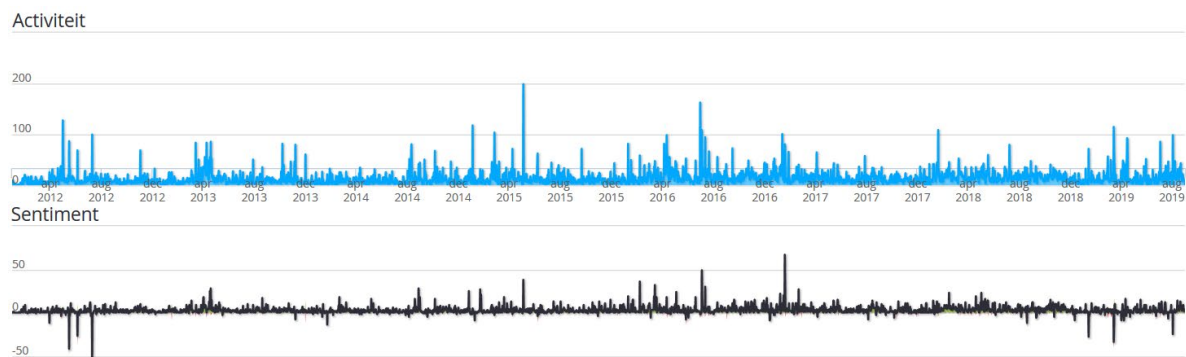
2018/2019 gekapt. De komende jaren wordt nog 60 hectare bos in delen omgevormd naar heide. Hierbij worden de natuurdoelen gemonitord; de geplande kap hangt daarmee samen. Er is meer weerstand tegen de kap van bos op de Lemelerberg dan in andere delen van het Natura 2000-gebied, mogelijk omdat de Lemelerberg bekender is en meer bezoekers trekt.

Landschap Overijssel organiseert inloopavonden en communiceert via persberichten en nieuwsbrieven. Net als bij de Sallandse Heuvelrug heeft een van de omwonenden naar aanleiding van de inloopavond het gevoel dat je als burger niets kunt, terwijl bomen en landschap een groot deel vormen van de eigen leefomgeving en emotioneel zwaar wegen. Waar de bewoner in Helhuizen een meer juridische insteek kiest, richt de bewoner uit Lemele zich meer op het bereiken van het publiek. Hij gebruikt de CO<sub>2</sub> discussie als argument om geen bomen te kappen. Hij plaatst stukken op Facebook, plaatst bordjes tegen de bomenkap, start een petitie en treed ook op in het programma De Monitor.

Voor de petitie en het optreden in De Monitor leiden tot meer negatieve berichten in de plaatselijke kranten en sociale media. Ook komen na maart, na de kap van de eerste 50 hectare, meer mensen recreëren in het gebied. Dit zijn geen omwonenden, maar recreanten die lang niet in het gebied zijn geweest, door Landschap Overijssel moeilijk bereikt kunnen worden, maar die wel schrikken van de veranderingen. Anders dan bij de Sallandse Heuvelrug komt er geen contact tot stand tussen provincie en Landschap Overijssel enerzijds en de actievoerende bewoner anderzijds. De negatieve meningen worden overigens niet door iedereen gedeeld. Landschap Overijssel krijgt ook steunbetuigingen van de lokale bewoners. Maar ook worden informatieborden bij de kapvlaktes vernield of bekakt en zijn medewerkers van Landschap Overijssel via sociale media en telefonisch bedreigd. Dit gebeurde onder meer na de uitzending van het tv-programma De Monitor.

### 5.2.3 Conflictprocessen in de sociale media

Voor de Sallandse Heuvelrug en de Lemelerberg samen zijn er gemiddeld ongeveer 21 berichten per dag gepubliceerd (figuur 5.1). Opvallend is het positieve sentiment over de gehele breedte van dit tijdsspectrum. Er zijn echter een paar momenten waarop het sentiment overwegend negatief is, met name in de jaren 2012 en 2019.



**Figuur 5.1** Activiteit en sentiment over de Sallandse Heuvelrug en de Lemelerberg in de sociale media

Twitter is het meest gebruikte medium. Facebook kon in de telling van het aantal niet worden meegenomen vanwege veranderde privacyregels. Over de Sallandse Heuvelrug wordt tussen anderhalf en twee keer zoveel gepost dan over de Lemelerberg.

Over beide gebieden wordt weinig bericht in de nationale nieuwsmedia – nog veel minder dan bij de Amsterdamse Waterleidingduinen. Wel is er veel aandacht in de regionale media: Tubantia, Hart van Hellendoorn, RTV Oost, De Stentor en Salland Centraal, Nijverdal Centraal, Twentsvolksblad en TwenteCentraal.

De berichten met het grootste aantal views hebben voor de Sallandse Heuvelrug deels en voor de Lemelerberg meestal een toeristisch karakter. Voor de Sallandse heuvelrug staat een bericht over de bomenkap op plaats vijf van het grootste aantal views, op de Lemelerberg is dit lager dan plaats twaalf. In de top twaalf staan echter zes berichten van de bekende Nederlander Erben Wennemars.

---

Om een beeld te krijgen van de actualiteit kijken we naar trending topics. Voor de periode 2012 – 2019 valt op dat in 2019 de discussie over bomenkap in de top vijf van de trending topics voorkomt. Dit geldt vooral voor de Lemelerberg, waarvoor 'kerkhof van bomen' en 'oorlogsgebied' trending waren.

Hetzelfde beeld komt uit de pieken in de berichtgeving. Voor de Sallandse Heuvelrug zien we op 14 maart 2019 de eerste piek die te maken heeft met de bomenkap. Berichtgeving over de kap van duizenden bomen in het gebied verspreidt zich op de sociale media, veelal voorzien van negatief commentaar. In deze piek zien we duidelijk een negatief sentiment. Voor de Lemelerberg is de eerste piek over bomenkap op 21-22 april 2019. Dit bericht, en negatief commentaar hierop, wordt veelvuldig gedeeld op de sociale media. Een aantal foto's uit het gebied, dat omschreven wordt als een 'kerkhof van bomen' (trending topic, zie boven), gaat rond en wordt door vele gebruikers voorzien van negatief commentaar.

De *communities* op sociale media zijn veelal gericht op recreëren in de twee gebieden. De meeste van deze groepen bevinden zich op Facebook. Opvallend is dat het er beduidend minder zijn dan bij de Amsterdamse Waterleidingduinen het geval was. Er zijn geen gesloten groepen van enige omvang te vinden op Facebook.

Een website die inhoudelijk belangrijk is, maar in onze kwantitatieve sociale media analyse onderbelicht is gebleven, is de pagina Red het Helhuisbos. Op deze uitgebreide website, die door een individuele actievoerder wordt beheerd, wordt met grote regelmaat bericht over het proces van herinrichting van het gebied en het verzet daartegen. Deze webpagina biedt daarmee inzicht in het perspectief van de actievoerders en de activiteiten die ze ondernemen. Berichtgeving vanaf deze webpagina wordt echter niet of nauwelijks via sociale media verder verspreid.

#### 5.2.4 Stand van zaken: *finetunen*

Zoals hierboven is vermeld, is de boskap op de Sallandse Heuvelrug opgeschort. Het doel blijft om te kappen wat nodig is, maar zo min mogelijk, om de biodiversiteitsdoelen van Natura 2000 te halen, met daarbij als toegevoegd doel het zoveel mogelijk vasthouden van CO<sub>2</sub>.

Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer zullen leden en omwonenden uitnodigen om dit samen met boswachters in het gebied te bekijken op basis van een visie met contouren die door de terreinbeheerders wordt voorbereid.

Voor de *Lemelerberg* wil de provincie gaan faseren, in tijd en misschien in oppervlakte. Komend seizoen wordt niet gekapt, wel wordt de kapvlakte geplagd. De jaren daarop, te starten in seizoen 2020/2021, wordt dan in delen 60 hectare gekapt. De uitgevoerde maatregelen worden gemonitord, er wordt dan ook bekeken of verder kappen van de laatste 40 hectare noodzakelijk is om de EU-doelstellingen te halen.

### 5.3 Strategie en karakter van de betrokken actoren

Na de voorgaande schets van het verloop van het proces, gaan we hier nader in op de actoren. We bespreken hun organisatie, strategie, netwerk, en opvattingen (waarheden en waarden). Niet alle actoren worden even uitgebreid besproken.

#### **Staatsbosbeheer**

Staatsbosbeheer Overijssel is verantwoordelijk voor een deel van de Sallandse heuvelrug. Als onderdeel van een landelijke organisatie heeft Staatsbosbeheer Overijssel ook te maken met het landelijke beleid van Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer heeft een ontwikkeling doorgemaakt, die heeft geleid tot een meer terughoudend kapbeleid, zoals bij het procesverloop is beschreven.

---

### *Strategie*

Voor Staatsbosbeheer blijven de Natura 2000-doelstellingen overeind staan, maar wordt er nog eens goed naar de kapplannen gekeken, vanuit de vraag of het kappen een tandje minder kan. De communicatiestrategie van Staatsbosbeheer is gericht op actief uitleggen van de voorgenomen uitvoeringsmaatregelen. De boswachters spelen hier een sleutelrol in en staan centraal bij de informatieavonden. Zij organiseren ook excursies en zijn actief op Twitter. De protesten tegen het kappen zijn ingegeven vanuit landschappelijke argumenten en klimaatargumenten. De omwonenden worden gezien als mensen die open staan voor uitleg en argumenten. Tegenstanders van de kapmaatregelen worden niet vanuit een vijandbeeld benaderd. Dan blijkt dat veel mensen begrip hebben voor het doel van de kapplannen en er maar weinig mensen tegen blijven.

### *Netwerk*

Als terreinbeheerder en uitvoeringsorganisatie heeft Staatsbosbeheer het gebruikelijke netwerk met de provincies en met andere terreinbeheerders. In Salland trekken zij samen nauw op met de provincie, Natuurmonumenten en Landschap Overijssel. Hierover zijn in Overijssel samenwerkingsafspraken gemaakt en vastgelegd in het akkoord *Samen werkt beter*, ondertekend op 29 mei 2013.

Contacten met het publiek en met omwonenden verlopen voor een groot deel via de boswachters. Deze relatie heeft zich ontwikkeld: na een slecht begin is het nu beter. Dit kwam met name door inzet van de boswachters.

### *Opvattingen*

Staatsbosbeheer richt zich op zowel beschermen, genieten, als benutten van natuur. Medewerkers van Staatsbosbeheer zien zichzelf als praktijkmensen op deze terreinen en voelen zich aangesproken als er kritiek komt op het niet goed omgaan met het bos, terwijl zij voor de moeilijke afweging tussen deze drie functies staan. De recente wijziging van het beleid voor het kappen van bomen wordt opgevat in termen van nog eens goed kijken naar wat echt nodig is.

## **Natuurmonumenten**

In het kader van de Natura 2000- en de PAS-maatregelen, realiseert Natuurmonumenten samen met Staatsbosbeheer in opdracht van provincie Overijssel een ecologische verbindingszone van de centrale heide naar het open landschap in de omgeving van het Varkensbos/Helhuizen. Hoewel de opgave van Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer hier relatief klein is in vergelijking met die van Landschap Overijssel, is dit voor Natuurmonumenten een van de grootste opgaven die zij in dit kader hebben.

### *Strategie*

Natuurmonumenten heeft de omwonenden steeds bij de plannen betrokken, door tijdens bijeenkomsten en excursies uit te leggen wat er gaat gebeuren en waarom. Dat levert begrip en steun op, maar niet van iedereen. In Helhuizen is iemand spreekbuis van een aantal mensen in de buurt met weerstand tegen de kap. Deze mensen vinden dat het betrekken van bewoners te laat is gebeurd. Natuurmonumenten snapt dat het emoties oproept als de leefomgeving van mensen sterk veranderd, bos wordt kaal landschap en pas op termijn weer mooi, maar ziet dat de weerstand niet alleen een lokaal fenomeen is. In tweede instantie speelt ook de landelijke CO<sub>2</sub>-discussie een rol. De strategie is inmiddels in zoverre veranderd dat mensen (leden en omwonenden) worden uitgenodigd mee te denken over een aangepast plan, waarbij de open verbinding gerealiseerd wordt en tegelijkertijd minder bos gekapt. Daarbij moeten de oorspronkelijke biodiversiteitsdoelen worden gehaald, met het zoveel mogelijk vasthouden van CO<sub>2</sub> als toegevoegd doel. De ledencommissie Overijssel is ook betrokken bij de bijeenkomsten.

### *Netwerk*

De opgave van Natuurmonumenten in het Varkensbos/Helhuizenbos is een gezamenlijke opgave met Staatsbosbeheer. Vanwege de grote maatschappelijke druk wordt nauw samen opgetrokken, ook met Landschap Overijssel, beheerder van o.a. de Lemelerberg. Als Natuurmonumenten (landelijk) besluit om de kap tijdelijk stil te leggen en eerst de achterban te raadplegen, is dat in Overijssel vanwege deze nauwe samenwerking en de grote kapopgaven van Staatsbosbeheer en Landschap Overijssel ingewikkeld. Elkaar blijven steunen in de opgave is belangrijk. Het gaat uiteindelijk om een opgave van de provincie, omdat de provincie ontwikkelruimte wil uitgeven aan bedrijven in de omgeving.

---

Leden van de ledencommissie onderhouden actief contacten met andere partijen in de omgeving en zijn soms ook bestuurder bij een andere partij zoals de Natuur en Milieufederatie en de waterschappen, waardoor gezamenlijk opgetrokken kan worden.

### *Opvattingen*

Bij Varkensbos/Helhuizen maakt Natuurmonumenten zich sterk voor behoud, herstel en uitbreiding van soorten die erg te leiden hebben van de achteruitgang van de heide, als gevolg van de stikstofdepositie. Het korhoen is de icoonsoort, maar staat in feite voor een heleboel soorten. Er is intern geen discussie over de doelen, soms wel over de strategie. De ledencommissie vindt het belangrijk dat het grote plaatje en de doelen van de kap helder zijn.

Het is terecht dat CO<sub>2</sub> een rol is gaan spelen in de discussie, een focus op biodiversiteit én op CO<sub>2</sub>, ze zijn beide belangrijk, én-én. De CO<sub>2</sub>-discussie biedt overigens ook mogelijkheden om maatregelen voor te stellen waar ook biodiversiteit profijt van heeft. Natuurmonumenten legt meer nadruk op herplant als er bomen gekapt moeten worden, maar vindt dat de verantwoordelijkheid daarvoor bij de overheid ligt, vanwege de samenhang tussen ecologie en economie. Plek vinden voor de herplant is vervolgens nog wel lastig.

### **Natuurmonumenten landelijk**

Natuurmonumenten is een landelijke vereniging met 700.000 leden, in iedere provincie een Provinciaal Ambassadeur (bestuurlijk vertegenwoordiger), een aantal gebiedsmanagers en beheereenheden. Iedere provincie heeft ook een ledencommissie. Als vereniging is Natuurmonumenten minder afhankelijk van subsidies dan andere terreinbeheerders, met behalve SNL-gelden vooral ledengeld. Natuurmonumenten heeft geen doelstelling om opbrengsten uit houtkap te halen, of de ambitie om een rol te spelen in de energietransitie.

Als gevolg van de landelijke discussies en omdat er veel signalen binnenkomen van ledenraden en bezorgde leden, besluit de directie, voorjaar 2019, per direct alle bomenkap stil te leggen en een achterbanraadpleging te houden. De achterbanraadpleging levert Natuurmonumenten "brede steun met kritische noten" (Persbericht Natuurmonumenten 3 juli 2019) op. Op basis daarvan wordt de omgang met bos aangepast, onder andere wil Natuurmonumenten minder bomen kappen, met een kapoppervlak van maximaal een halve hectare, en alleen als gekapte bomen worden gecompenseerd.

### **Landschap Overijssel**

Landschap Overijssel is eigenaar van gronden op de Lemelerberg en is mede uitvoerder van de kap ten behoeve van een meer open landschap. Landschap Overijssel is een stichting met donateurs, en minder afhankelijk dan bijvoorbeeld Natuurmonumenten van leden of donateurs. Het grootste deel van de inkomsten komt van overheden, daarnaast komen de inkomsten van Goede Doelen loterijen en donateurs. Landschap Overijssel ziet zich deels als uitvoerder van het provinciaal beleid. De provincie is verantwoordelijk voor een ontwikkelingsrichting van het gebied; Landschap Overijssel voert dit als terreinbeheerder uit. Behalve als opdrachtgever heeft de provincie ook anderszins invloed, omdat de politiek beslist.

### *Strategie*

Landschap Overijssel communiceert d.m.v. informatiebijeenkomsten, persberichten en nieuwsbrieven, maar merkt dat daarmee vooral de lokale bewoners worden bereikt, terwijl weerstand ook aanwezig is bij incidentele bezoekers die van verder weg komen. Vaak blijkt uit reacties dat er geen kennis is genomen van het verhaal van Landschap Overijssel, aannames niet kloppen (bijvoorbeeld dat Landschap Overijssel wil kappen om geld te verdienen, of om biomassacentrales te vullen), of mensen reageren emotioneel op basis van hun persoonlijke voorkeur voor bos. De uitleg dat de maatregelen belangrijk zijn om de biodiversiteitscrisis een halt toe te roepen overtuigt dan niet. De uitzending van De Monitor veroorzaakte een toename van negatieve reacties, ook hier vaak met aannames die niet kloppen.

Het heeft er wel toe geleid dat op de website en in nieuwsbrieven aandacht is gegeven aan het feit dat de relatie CO<sub>2</sub> en bos belangrijk is, maar dat de biodiversiteitscrisis ook aan de orde is. Ook zijn er een aantal excursies gegeven om dit uit te leggen.

Als er nare reacties vanuit het publiek komen, in het veld, via e-mail, Twitter, of Facebook, proberen medewerkers en vrijwilligers altijd antwoord te geven, in gesprek te komen, begrip te tonen en uitleg

---

te geven. Lastig is dat niet iedereen de kennis heeft om de samenhang van dingen te begrijpen, om te snappen waarom Landschap Overijssel de maatregelen neemt. En mensen hebben tijd nodig om te wennen aan een nieuw beeld, zeker als het oude landschap in een keer weg is. De verwachting is dat niet iedereen, maar een groot deel van de mensen het gebied over enige tijd wel weer als mooi ervaart. Dat leert de ervaring uit eerdere bosvorming waarbij weer een mooi gevarieerd en open heideland is ontstaan waar kwetsbare soorten weer goede overlevingskansen hebben.

#### *Netwerk*

De provincie is opdrachtgever, en er is een gezamenlijk communicatieplan. Landschap Overijssel participeert in het samenwerkingsnetwerk in de provincie Overijssel (Samen werkt beter), dat zich inzet voor een goede balans tussen economie en ecologie. In dit netwerk is afgesproken dat geen partij naar buiten treedt zonder de anderen geïnformeerd te hebben.

Over het algemeen kan goed met de provincie worden samengewerkt, ze hebben dezelfde stip op de horizon. Zoals eerder beschreven, is er een nauwe samenwerking tussen Landschap Overijssel, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Wanneer Natuurmonumenten tijdelijk stopt met de kap heeft dat niet direct gevolgen voor het werk van Landschap Overijssel, maar gevreesd wordt wel dat dit het beeld kan oproepen dat wat Landschap Overijssel doet niet goed is. Ook roept het de vraag op of het mogelijk is om samen één front te vormen als natuurorganisaties. Maar over het algemeen kan ook goed worden samengewerkt met Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Ook wordt samengewerkt met het Waterschap en LTO, er is een onderverdeling gemaakt wie in welk gebied projectleider is bij de PAS maatregelen. Goede samenwerking is er verder met natuurbeschermingsverenigingen, die helpen om de boodschap uit te dragen, zoals IVN, werkgroepen e.d. Deze groepen hebben dezelfde doelen en achtergrond als Landschap Overijssel.

#### *Opvattingen*

Voor Landschap Overijssel staat het oorspronkelijke doel van de kap van bomen, namelijk het behoud van habitattypen (Europees beleid) en biodiversiteit nog steeds overeind. Toen er veel aandacht kwam voor de relatie CO<sub>2</sub> en bos, is daar intern uitgebreid over gesproken. Dat heeft er mee te maken dat er enerzijds de wens is om het hoogst haalbare te realiseren op het gebied van biodiversiteit, en dat dat anderzijds praktisch gezien niet goed haalbaar is. De regels bepalen nu dat er 150 hectare bos in drie jaar tijd gekapt moet worden. Nu er langer de tijd wordt genomen voor de geplande bosvorming, wordt het project beter haalbaar met bijkomende voordelen zoals meer rust, en minder weerstand. Mensen kunnen wennen aan het idee. Interne discussie hierover is op zich positief, want verschillen van inzicht maakt plannen beter.

Landschap Overijssel heeft vastgehouden aan de oorspronkelijke plannen omdat de biodiversiteitsdoelen prioriteit hadden. Eventuele effecten op het klimaat kunnen elders worden gecompenseerd door extra aanplant. Landschap Overijssel is voorstander van compensatie van gekapte bomen, maar vindt dat de politiek daar over gaat.

#### **Red het Helhuizenbos**

Een van de bewoners van Helhuizen, liefhebber van het bos, bezocht de informatiebijeenkomst in 2017 van provincie Overijssel, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer en schrok toen bleek dat de plannen voor het omvormen van het gebied al vaststonden. Verbazing hierover ging over in boosheid en monddoet uit in het ondernemen van acties tegen de plannen "Vanuit het hart". Hij richtte de actiegroep *Red het Helhuizenbos* op, waarvan hij de kern vormt. De groep bestaat verder uit sympathisanten die zelf niet actief zijn.

#### *Strategie*

Actie betekent in eerste instantie vooral de dialoog zoeken, bijvoorbeeld met leden van de Provinciale Staten, tijdens een werkbezoek in het bos, of met de projectmanager van de provincie, hoofd Staatsbosbeheer van Overijssel en met de boswachter van Natuurmonumenten. Daarnaast wordt actie gevoerd door op te treden in de landelijke media, een uitzending van Nieuwsuur, een pagina in De Telegraaf, Dit is de dag (Radio 1) en RTV-oost.

Verder is het onderhouden van een website, blog, met uitgebreide argumentatie tegen de voorgenomen kap een belangrijke activiteit. En ten slotte het indienen van zienswijzen.

---

### *Netwerk*

Er is geprobeerd mensen in de buurt te organiseren tegen de kap. Hoewel er mensen op de informatieavond zeer geëmotioneerd waren over de voorgenomen plannen, bleek dit te lastig. Volgens Red het Helhuizenbos zijn er veel mensen die grond pachten van Staatsbosbeheer en zich niet in een positie achten om zich te organiseren tegen Staatsbosbeheer. Ook zijn er velen die gelaten afwachten wat de 'deskundigen' denken. Dit wordt geweten aan de 'Sallandse mentaliteit'.

Er zijn uitgebreide contacten met actiegroepen, stichtingen die een netwerk zijn gaan vormen, nadat Frits van Beusekom, voormalig directeur van Staatsbosbeheer, in de media kwam. Deze groepen geven elkaar morele ondersteuning, tips en trucs.

### *Opvattingen*

Primair doel is het voorkomen van de kap. Meer variatie in de delen die als productiebos zijn ingericht zou mooi zijn. Nederland heeft weinig bos in vergelijking met andere landen, zonde als dat uit commerciële motieven wordt gekapt. Het zou ook goed zijn als de heide beter wordt onderhouden.

Belangrijk is dat de Sallandse Heuvelrug een natuurgebied wordt dat beheerd wordt door professionals, die kiezen voor de natuur en niet voor de commercie. Lokale kennis is belangrijk. De ledenraadpleging van Natuurmonumenten was, hoewel pas nadat er al een deel van het bos was gekapt, op zich heel mooi. Het is de vraag of leden uit de stad, waarschijnlijk driekwart of 80% van de leden, beseffen wat er speelt in natuurgebieden. Hebben die leden wel voldoende kennis en betrokkenheid? Natuurmonumenten zou als expert meer opties moeten voorleggen. Als je naar elkaar luistert kom je daar verder mee dan wanneer je het laat escaleren.

Mensen worden opstandig en boos, en voelen zich onmachtig en gefrustreerd. Dit komt voort uit het feit dat de instanties niet bereid zijn om de plannen concreet en afrekenbaar te maken, ook niet na herhaaldelijke bevraging. De uitvoerende partijen vertonen gebrek aan transparantie en kunnen niet uitleggen waarom ze de dingen doen die ze willen. Bewoners voelen zich niet serieus genomen bij fundamentele vragen, die voorafgaan aan het uitgeven van miljoenen aan gemeenschapsgeld.

De PAS gebiedsanalyse vormt de grondslag voor de maatregelen van het beheerplan. Nu de kern van de PAS niet deugt, getuige de uitspraak van de Raad van State, zou er opnieuw naar het beheerplan gekeken moeten worden. De provincie wordt gezien als de cruciale partij in dit verhaal, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer als puur uitvoerend. De plannen worden gezien als contraproductief: als de stikstofdepositie niet bij de bron wordt aanpakt, is uitbreiding van de heide geen oplossing. Immers, de bestaande heide is voor een deel heel slecht onderhouden, er is onvoldoende mankracht en budget voor, een probleem dat door de maatregelen groter wordt. Bomen zijn heel geschikt om CO<sub>2</sub> in te vangen, het is in dit licht gezien niet zinvol om plannen van voor het klimaatakkoord uit te voeren. Het beeld is dat er andere, voor provincie, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer, zwaarder wegende belangen achter zitten. Omdat het om Natura2000 gebied gaat heeft de provincie Overijssel 800 miljoen uit Brussel gekregen, Staatsbosbeheer is afhankelijk van dit soort subsidie. Mensen worden murw gemaakt door het alsmat herhalen van 'wij zijn bezig met natuurherstelmaatregelen' en door onderzoeksrapporten die elkaar tegen spreken.

De reactie op vragen om de doelen meetbaar te maken is dat de natuur geen wetenschap is, dat daar geen uitspraken over gedaan kunnen worden. Blijkbaar hebben beleidsverantwoordelijken angst om ergens rekenschap over af te moeten leggen.

Door het hele proces is het vertrouwen in de democratie weg. Het gaat niet meer om wat de bevolking wil, zeker niet de lokale bevolking.

### **Provincie Overijssel**

De provincie is verantwoordelijk voor Natura 2000-beheerplannen en het aansturen van de uitvoering ervan. Op provinciaal niveau is er een samenwerkingsverband 'Samen werkt beter' waarin ongeveer 15 gebiedspartijen samenwerken. Vanuit dit verband is een programma voor de ontwikkelopgave van Natura 2000-gebieden opgesteld.

### *Strategie*

Voor de Sallandse heuvelrug en voor de Lemelerberg is het stappenplan gevolgd van het Natura 2000-programma, waarin ook is opgenomen welke issues kunnen opspelen en welke partijen betrokken moeten worden. Hier wordt bewust naar gezocht en niet weggedrukt. Deze strategie leek goed te werken. Er was wel protest, maar dat komt in alle projecten voor. Het is onderdeel van een normaal procesverloop. Toen de landelijke discussie over bomenkap opkwam, werd het lastiger, omdat er voor

---

CO<sub>2</sub> geen duidelijk beleidskader was. Dat is nog in ontwikkeling. Het ontstijgt het provinciale niveau. Tot er meer duidelijkheid is, wordt een terughoudende strategie voor de uitvoering gevolgd, met veel aandacht voor het meten van effecten.

De sociale media worden wel actief gemonitord. Er is geen actief beïnvloedingsbeleid waarbij de provincie zich mengt in allerlei discussies. De communicatiestrategie is om open en eerlijk vanuit de inhoud te reageren en daarbij te spelen op de bal en niet op de mens.

#### *Netwerk*

Genoemd is al dat de provincie opereert in het samenwerkingsverband ' Samen werkt beter'. Toen de landelijke discussie over bomenkap opkwam keken de partners in eerste instantie wel naar de provincie. Er zijn goede gesprekken gevoerd met de partners over de manier waarop verder wordt gegaan: uitvoeren in gedeelten en dan kijken hoe het zich ontwikkeld.

De provincie heeft zelf geen direct contact met lokale groepen. Er zijn ook geen provinciale medewerkers direct bedreigd. De communicatie met personen en partijen in de gebieden verloopt via de uitvoerende partners. De provincie was trots op deze partners omdat het communicatieproces in de gebieden in het algemeen goed verliep. Er waren natuurlijk protesten maar hier gingen de partners goed mee om. Toen de landelijke discussie opkwam kregen de lokale protesten een veel bredere betekenis.

De inhoudelijk discussie met - met name - Red het Helhuizenbos wordt niet geschuwd. De provincie steekt hier veel energie in vanuit de overtuiging dat het goed is om mensen van informatie te voorzien.

#### *Opvattingen*

De provincie heeft een duidelijke lijn: ze blijft verantwoordelijk voor de biodiversiteitsopgave, maar probeert wel rekening te houden met de landelijke discussie over bomenkap, die voorlopig nog niet is beslecht. Tot het zover is, is het biodiversiteitsbeleid van de provincie formeel gezien de uitwerking van een juridisch kader. Intern zijn hier wel gesprekken over, maar er is een gedeelde lijn.

In de toekomst zal het vaker voorkomen dat landelijk beleid grote regionale impact heeft, zoals nu in de klimaatdiscussie is gebeurd. Ook omdat sociale media het mogelijk maken. Het zal vaker deel uit maken van het lopende werk. Wellicht is het onmogelijk om je daar op voor te bereiden, maar het zou goed zijn om hiervoor over handvatten of technieken te beschikken. Hier is met communicatiemedewerkers van de partners wel aandacht aan besteed. Daarbij is gekeken wat er te leren valt uit crisiscommunicatie.

### **Bewoners Lemelerberg**

Een bewoner van Lemele voert actie tegen de plannen voor omvorming van bos naar heide op de Lemelerberg.

#### *Strategie*

Zijn strategie is gericht op bespelen van de publieke meningsvorming. Dit doet hij door het plaatsen van bordjes langs de weg, of langs MTB routes bijvoorbeeld. De Facebookpagina van de familie wordt gebruikt om op te roepen tot actie: mensen blijf alert, bestook gemeentes met brieven, blijf actie voeren, denk niet dat het niet helpt, blijf gewoon doorgaan. Hoewel deze bewoner zich daar niet helemaal thuis voelt plaatst hij ook regelmatig berichten op de landelijke Facebookpagina Stop bomenkap NU, met als doel ook landelijke invloed op het kappen van bomen. Af en toe wordt daarin ook ingegaan op de Lemelerberg.

Een belangrijke actie is het optreden van deze bewoner in het programma De Monitor over boskap. Landschap Overijssel reageert niet op deze uitzending. Als ze dat wel zouden doen zou deze actievoerende bewoner graag samen het veld in gaan, met voor- en tegenstanders. Zelf contact opnemen is vooralsnog te moeilijk. De angst is dat je kunt zeggen wat je wilt, maar dat Landschap Overijssel gewoon doorgaat. Dat moet je aankunnen.

#### *Netwerk*

Zelf een groep organiseren is lastig, omdat dat veel tijd kost en deze actievoerder een eigen bedrijf heeft. Het is deels ook lastig om mensen te mobiliseren omdat hij als import wordt beschouwd. Maar ook wordt het verhaal onvoldoende gedeeld. Er is contact met enkele andere omwonenden en er zijn mensen die zeggen ' goed bezig' als ze zien dat hij bordjes ophangt, maar ook 'ze zullen het wel

---

weten', 'zij hebben ervoor geleerd'. De bomenactiegroepen zijn positief over wat hij doet. Er is contact met de organisaties die de landelijke petitie Stop grootschalige bomenkap hebben opgesteld (Bomenstichting Achterhoek en Stichting de Woudreus). Ook toeristen die in het gebied komen staan vierkant achter hem. Met Landschap Overijssel is er geen contact.

### *Opvattingen*

Net als in Helhuizen voelde ook deze bewoner in Lemele zich overvallen door de plannen voor de omvorming van het bos naar heide. Het gaat om de leefomgeving van bewoners, waar zij van genieten. Als de communicatie dan niet goed verloopt voelen mensen zich buitengesloten, dat roept veel emoties op. Anders dan bij onderwerpen als de boeren, de zorg en het onderwijs, komt er bij het onderwerp natuur geen dialoog tot stand, ook niet na protest. Dat maakt mensen machteloos, boos, daar komt actie uit voort.

Het gebied dat vorig jaar is gekapt ziet er als een oorlogsgebied uit. Eerdere ervaring met boskap op de Lemelerberg en ook in het Drents Friese Wolt leert dat de omvorming naar heide en zand mislukt. Deze bewoner is wel voorstander van het behoud van de bestaande heide. Uitbreiding met hooguit hier en daar een hectare kan, maar niet door bos te kappen, maar door aan de randen de slechte landbouwgronden te benutten. De plannen zijn veel te rigoreus, veel te grootschalig.

Landschap Overijssel is de beheerder op de Lemelerberg, maar volgens de informatieborden zijn Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer en Landschap Overijssel de 'partners' in Salland. Dat maakt verzet lastiger, maar de reden zal zijn dat gebieden en opdrachten elkaar overlappen. In Overijssel gaat het om tienduizenden hectares grond, waarbij mensen die daar dagelijks, wekelijks zijn, geen inspraak hebben. De vraag komt dan op in hoeverre de plannen subsidie-gedreven zijn. Het is Europa dat bepaalt dat wij Natura 2000-gebieden in stand moeten houden en verbeteren. Daar heb je als burger geen vat op, dat staat erg ver van je af.

Waar Natuurmonumenten heeft gezegd te stoppen met kappen, zegt Staatsbosbeheer: wij zullen het in overweging nemen of we misschien wat minder kunnen gaan kappen. Dat heeft veel kwaad bloed gezet, het voelt vooral als: wij hebben eigenlijk alles voor het zeggen, maar we zullen in overweging nemen om misschien hier en daar minder te kappen. Staatsbosbeheer wil nu 5000 hectare bomen aanplanten, maar niet duidelijk is waar en wanneer. Shell is hierbij betrokken, terwijl nog geen 5% van hun omzet duurzame opwekking betreft. Argumenten voor bomenkap blijken vaker niet te kloppen, zoals in de discussie over bomenkap langs wegen bijvoorbeeld. Veiligheid blijkt hier geen goed argument en soms krijgen burgers daarin gelijk.

De opstelling van betrokken partijen wordt ervaren als arrogant, en met het recht aan hun zijde: Landschap Overijssel heeft van de provincie gebieden in beheer gekregen, met de opdracht die te onderhouden.

Bomen en landschap zijn een groot deel van je leefomgeving, als dat ineens volledig anders wordt, weegt dat emotioneel zwaar. Minder kap zou kunnen, liefst geen grote vlaktes kappen, maar een beetje speels, met doorkijkjes van het ene heidegebiedje naar het andere. En daarbij: het bos goed onderhouden. Duurzaamheid is erg belangrijk, zorgen dat de aarde nog lang meegaat, leefbaar blijft, hebzucht eruit, ontspullen. Natuur kost niks als je er zo in wandelt. Gelukkig denken steeds meer mensen zo. Geloof speelt ook een rol bij de overtuiging dat je de schepping goed moet achterlaten voor de volgende generatie.

### **Meldpunt bomenkap en Landelijk Netwerk Bossen- en Bomenbescherming**

Verspreid over Nederland organiseren burgers en lokale groepen zich al tientallen jaren om zich hard te maken voor de bescherming van bomen. Dat genereert aandacht in de lokale pers, maar vaak blijft het daarbij. Op een gegeven moment groeit het bewustzijn dat dit zich op veel plekken in Nederland afspeelt en wordt samenwerking gezocht, in het Landelijk Netwerk Bossen- en Bomenbescherming.

### *Strategie*

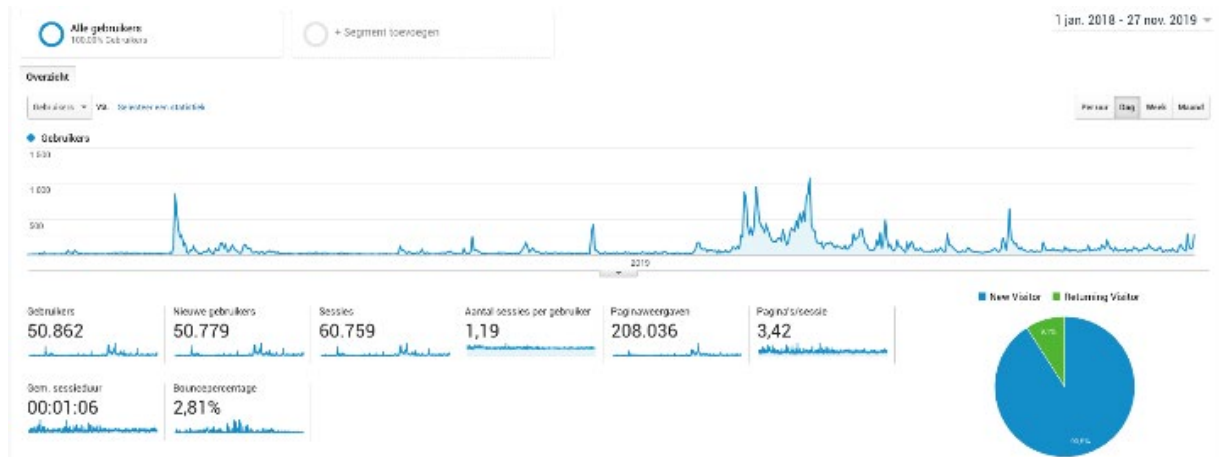
Het netwerk is gericht op het zichtbaar maken van het effect en het omvormen van het huidige beleid. Doel is ook voorgenomen kapprojecten te stoppen. Soms lukt dat: er is bijvoorbeeld bereikt dat provinciale laanbomen niet allemaal gekapt hoeven te worden in verband met veiligheid. Verder is het tegengaan van de kap van exoten een doel.

Er wordt actie gevoerd in de vorm van het ondertekenen van gezamenlijke brieven, naar de minister, de beide Kamers, gemeenten, provincies, en dergelijke. Verder worden petitie's georganiseerd en worden veel informatie en documenten gedeeld. Ook wordt in mei 2017 het landelijk Meldpunt



Bomenkap<sup>13</sup> opgezet. Burgers en actiegroepen die vragen stellen over bomenkap aan natuurbeherende instanties krijgen vaak de reactie 'het valt wel mee', 'waar zijn de voorbeelden?'. Deze reactie van instanties was de reden achter het meldpunt, waarmee een landelijk overzicht wordt verkregen dat laat zien dat het probleem landelijk is en niet lokaal. Het gevoel is dat dat het enige is wat je als burger kunt doen: laten zien wat er gebeurt, "want met bezwaar en beroep is niets te winnen".

Behalve de brieven en het Meldpunt, wordt ook veel gebruik gemaakt van Twitter. Figuur 5.2 laat zien hoe het meldpunt zich manifesteert op de sociale media. Verder komen er veel Facebookpagina's met dezelfde doelstelling op.



**Figuur 5.2** Het meldpunt Bomenkap in de sociale media (jan. 2018 – nov. 2019)

### Netwerk

Er zijn vrij veel organisaties betrokken bij het Meldpunt, de samenwerking inspireert. Behalve verontruste burgers zijn er veel journalisten die het meldpunt raadplegen. Meerdere redacties van krant, radio, of televisie hebben het platform bezocht voor informatie.

### Opvattingen

'Kappen met kappen' is het belangrijkste doel, maar daarnaast wordt ook steeds meer ingezet op herplanten. De actiegroepen zien een grote afname van bos in Nederland terwijl Nederland een veel kleiner percentage bos heeft dan de omringende landen. Zij vinden dat natuurorganisaties vaak gaan voor 'wensnatuur' ten koste van soorten die ook beschermd dienen te worden. Dat veel projecten mislukken, met blijvend schadelijke effecten voor sommige gebieden, is ook schadelijk voor de biodiversiteit. Daar wordt onvoldoende toezicht op gehouden door met name de provincies. Het gaat volgens hen om onnodige, dure, projecten. De redenen die natuurbeschermers voor deze projecten aandragen worden gewantrouwd. Subsidies vanuit Europa of biomassa worden gezien als werkelijk achterliggende redenen voor kap.

Meldingen zijn vaak afkomstig van mensen die al tien tot twintig jaar door bepaalde bossen lopen en die ineens zien verdwijnen. Daarbij stuit vooral de wijze waarop vaak tegen de borst. De afgelopen twee jaar heeft het meldpunt ruim 450 meldingen opgeleverd. In één week in november 2019 had het Meldpunt 964 unieke bezoekers, die samen ruim 1100 pagina's bekeken. De afgelopen twee jaar waren dat meer dan 50.000 unieke bezoekers. Eén van de pijnpunten is dat kritiek op natuurorganisaties vaak niet wordt beantwoord. Of men doet toezeggingen die niet worden nagekomen. De actiegroepen voelen zich met dedain behandeld.

## 5.4 Karakterisering van het conflict

### Conflictproces

In beide conflicten in Salland herkennen we drie fasen: ambtelijk voorspel, lokaal conflict, landelijke heroriëntatie. Het begon met een voorspel van planvorming en besluitvorming door natuurorganisaties

<sup>13</sup> <https://www.bomenkapmeldpunt.nl/>

---

en overheden. Formele stappen zoals ter inzage leggen met de mogelijkheid om bezwaren in te dienen maakten hier deel van uit. Dit resulteerde in een uit te voeren beheerplan. Er leek niets aan de hand.

De uitvoering begon met informatieavonden en excursies, bedoeld om de omwonenden goed voor te lichten en ze zoveel mogelijk te betrekken. Niet alle bewoners waren enthousiast. Sommigen voelden zich overvallen door voldongen besluiten. Dit was het begin van een lokaal conflict. Kenmerkend is dat de protesterenden gebruik maakten van formele en informele mogelijkheden om invloed uit te oefenen, maar zich niet gehoord voelen. In deze fase kwam parallel een landelijke discussie op waarin Salland regelmatig werd gebruikt als voorbeeld van de negatieve effecten van kappen.

De landelijke fase ging in op het moment dat de landelijke dynamiek de lokale dynamiek overnam: Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten beperken het kappen van bomen vanwege het klimaat. Lokaal creëerde dit nieuwe onduidelijkheden. Wat gaat dit precies betekenen? Stoppen met kappen of finetuning? Lokale natuurbeschermers karakteriseerden dit als dilemma, lokale actievoerders bleven wantrouwig. Ook het strengere stikstofbeleid, afgedwongen door de Raad van State, werd als argument tegen het kappen ingebracht.

### **Actorenconstellatie**

De actorenconstellatie in Salland verschilde van die in de Amsterdamse Waterleidingduinen. De landelijke organisatie van Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten hadden indirect een grote invloed op het conflict in Salland een grote rol. Zij gingen op een bepaald moment 'om' met betrekking tot het kappen van bos. Staatsbosbeheer besloot in het voorjaar van 2019 om 5000 hectare bomen te planten, tegenover de 1300 hectare kap van de afgelopen 10 jaar. Natuurmonumenten besloot in juli 2019, na een ledenraadpleging, bomenkap sterk te beperken en gekapte bomen te compenseren. Deze omslag heeft plaatsgevonden na een maandenlange landelijke discussie in kranten en op tv. Het tv-programma De Monitor van 31 maart 2019 was hierin een sleutelmoment. Ook het Landelijk Meldpunt Bomenkap manifesteerde zich in deze discussie. Naast klimaat werd door hen ook het verdienmodel van hout aangevoerd als – in hun ogen – motief van Staatsbosbeheer om te kappen.

De landelijke natuuractoren, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, hebben met hun beslissingen ook de lokale verhoudingen op een ander spoor gezet. Hun regionale organisaties waren samen met Landschap Overijssel, aangestuurd door de Provincie Overijssel, jarenlang het gezicht van het kappen van bomen voor andere natuurvormen. Er is nu een andere setting aan het ontstaan.

De lokale protesten kwamen van actieve individuele personen, zonder formele achterban. Zij waren inhoudelijk goed ingevoerd, hebben een goed persoonlijk netwerk, en zijn emotioneel zeer betrokken. De overige bewoners stonden wat meer op afstand.

### **Strategieën en ingezette middelen**

Op de Sallandse heuvelrug stonden partijen tegenover elkaar die beide een inhoudelijke strategie volgden. De terreinbeheerders hanteerden een strategie van uitleggen dat het kappen van bomen bijdraagt aan biodiversiteit en soorten ondersteunt die bedreigd worden of bijna zijn verdwenen, zoals de korhoen. Ook wijzen zij op de terugkeer van het oude open landschap. Zij proberen dit te doen in samenspraak met de lokale bevolking en deze in een vroeg stadium te informeren. Dit is in de ogen van omwonenden vaak laat. Zij ervaren het als maatregelen op basis van een al genomen besluit. Dit soort informatiebijeenkomsten vormen het startpunt van de tegenstand.

Onder invloed van de landelijke ontwikkeling, ontwikkelde de argumentatie zich. Landelijke besluiten om minder te kappen, konden worden ingezet als gebaar naar tegenstanders. De strategie blijft gericht op dezelfde natuurdoelen, maar men zoekt naar wegen om deze te realiseren met minder bomenkap.

Tegenstanders van het kappen van bomen hanteerden ook een inhoudelijke strategie. Zij zochten publiciteit, schreven brieven, gingen gesprekken aan. Fysieke protesten beperkten zich tot het ophangen van protestborden. Inhoudelijk hanteerden zij hierbij een argumentatie op basis van de cultuurhistorische betekenis ('oude oprijlanen', 'markegrenzen') en op basis van de natuurlijke ontwikkeling na het kappen ('het werkt niet, het bos is zo weer terug'). Deze strategie is onveranderd

---

gebleven. De strategie is deels ook gebouwd op het uiten van wantrouwen: de werkelijke motieven voor kap (houtopbrengsten) worden verzwegen; het gaat eigenlijk om subsidie-gedreven maatregelen.

### **Rol van de sociale media**

De organisaties die verantwoordelijk zijn voor het kappen van bomen, hanteren in het verlengde van de algemene strategie ook een uitleggende strategie voor hun sociale media. Na de beleidsomslag is deze meer gericht op het dilemma tussen twee doelen die nu beide worden nagestreefd: meer bomen en meer open gebieden. Dat is een zoektocht, zo wordt gecommuniceerd.

De lokale protesterende actoren gebruiken sociale media voor het zoeken van publiciteit, om het activeren van mensen om zich te verzetten (Facebook). Maar ook om inhoudelijk de bezwaren tegen de kap te beargumenteren, en te informeren (website/blog Red het Helhuizenbos).

Voorals met het 'momentum' dat in 2019 ontstaat rondom bomenkap én de aandacht voor de lokale situatie in nationale media zien we ook een toename aan activiteit op sociale media als het over bomenkap gaat. Actievoerders (niet noodzakelijkerwijs de hierboven benoemde groepen, maar ook andere betrokken burgers) verwijzen naar de bredere discussie die er ontstaat en die ook wel degelijk samenhangt met uitzendingen in de nieuwsmedia over lokale problematiek. We zien in deze analyse op sociale media dan ook de verbondenheid tussen landelijke en lokale dynamiek. De Lemelerberg wordt op sociale media aan bredere problematiek gekoppeld n.a.v. de uitzending, zowel elders lokaal in het land als in algemene zin. Ook zie je zowel hier als bij de Sallandse Heuvelrug dat lokale actievoerders mee kunnen liften op landelijke (media)aandacht voor bomenkap, die mede samenhangt met zaken die er in het lokale gebied gebeuren.

### **Ontwikkeling conflictstructuur**

Aan de kant van de grote natuuractoren heeft een omslag in het denken over kappen plaatsgevonden. Voor Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten speelden de landelijk discussie hierbij waarschijnlijk een belangrijker rol dan de discussies op lokaal niveau. Hun positie in het nationale netwerk was in het geding. Voor Natuurmonumenten was het als vereniging belangrijk om een goed contact met de leden te blijven behouden, maar veel leden ondersteunden het kappen van bos. De genoemde omslag in denken heeft dan ook meer betrekking op het introduceren van dilemma's dan van een enorme verandering van opvattingen.

Voor Landschap Overijssel lag dit anders. Voor deze actor was de omslag lastiger omdat zij zich hadden verbonden (ook in de publiciteit) aan het kappen ten gunste van andere natuurdoelen. Zij werken echter wel mee aan de nieuwe beleidslijnen, maar vinden dat de provincie, als hun opdrachtgever in deze, voorop moet lopen.

Lokale tegenstanders van het kappen waren en blijven kritisch. Zij geloven het nog niet helemaal.

### **Oplossing? Finale duiding van het conflict**

Het conflict in Salland kan worden gezien als een conflict dat lokaal lijkt opgelost in de zin dat de protesterende actoren deels gelijk hebben gekregen. Dit gelijk is gebaseerd op een omslag in de opvattingen van de actoren die verantwoordelijk zijn voor het kappen. Bij die actoren hebben uitgangpunten zich verder ontwikkeld. Echter, dit was niet het gevolg van het lokale conflict maar van een landelijke discussie. Daarin hebben de conflicten in Salland, naast andere conflicten, de rol van voorbeeld vervuld.

De posities zijn verschoven maar er is geen nieuwe stabiele situatie ontstaan. Het inhoudelijke dilemma tussen bomen sparen en een open landschap blijft bestaan.

## **5.5      Lessen voor conflicthantering**

De lessen die in Salland naar voren kwamen, waren voor een belangrijk deel gericht op het eigen handelen.

---

## **Rustig blijven**

Vanuit de protesterende partijen was één van de lessen: rustig blijven en je niet laten verleiden tot emotionele acties.

## **Vanaf het begin betrekken van omwonenden**

Vanuit de maatregelenpartijen werd het belang van samenwerken met lokaal betrokkenen in een vroeg stadium genoemd. Vanuit het perspectief van de uitvoerende partijen is dit het moment van uitvoering van landelijk beleid. Natura 2000-doelen staan hier al vast sinds 2006 en ook de beheerplannen zijn dan al vastgesteld. Een vroeg stadium voor de uitvoering van beleid wordt door omwonenden ervaren als voldongen feit. Vroeg betrekken van omwonenden houdt in dat zij ook worden betrokken bij het opstellen van de beheerplannen. Dit zou kunnen beginnen met informatieavonden waar niet het plan, maar het probleem wordt gepresenteerd.

## **'Je doet niet snel te veel'<sup>14</sup>**

Tijdens het proces van de uitvoering van plannen zal het plan op verschillende momenten opnieuw aan de orde moeten worden gesteld. Zeker bij meerjarige uitvoering blijkt dat veel mensen toch niet op de hoogte zijn en zich wel betrokken voelen. Daar moet continu in worden geïnvesteerd door te blijven zorgen voor goede communicatie met alle betrokkenen.

## **Duidelijkheid over rollen**

Toen er een landelijke omslag van denken over het kappen van bossen plaatvond was het onduidelijk wie er in de praktijk verantwoordelijk was voor het proces in het gebied. Kan een uitvoerder het beleid wijzigen? Waren zij verantwoordelijk of was dit de provincie? De provincie is bevoegd gezag, maar nam niet het voortouw. Een van onze respondenten uitte behoefte aan meer duidelijkheid hierover.

## **Niet elk probleem afzonderlijk oplossen**

De afgelopen jaren is een aantal malen een nieuw probleem op tafel gekomen dat alle betrokkenen voor grote opgeven stelt. Verantwoordelijke en uitvoerende partijen moet hier veel tijd in investeren, maar ook bewoners en andere betrokkenen in gebieden krijgen iets nieuws over zich heen en moeten energie opbrengen om dit gelaten over zich heen te laten gaan of actief worden om het allemaal te begrijpen en erop in te spelen. Dit is een grote verspilling van maatschappelijk energie. Het doet afbreuk aan het maatschappelijk draagvlak voor maatregelen, maar is ook functioneel inefficiënt en misschien zelfs ineffectief.

## **Benutten van lokale kennis**

Probeer de kennis van de boswachter beter te gebruiken. Een ecooloog hoeft alleen te kijken naar biodiversiteitsdoelen, maar uitvoerend boswachters moeten meer zaken afwegen, zoals werkzame dagen, financiële aspecten, belevingsaspecten, enz. In feite vertegenwoordigen boswachters de integrale kijk op de opdracht.

---

<sup>14</sup> Uitspraak van één van onze respondenten

---

# 6 Conclusies en overwegingen

## 6.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich op drie vragen: (1) wat voor soort natuurconflicten hebben zich de afgelopen 10 jaar in Nederland voorgedaan, (2) hoe verlopen processen rond natuurconflicten, en (3) wat voor aanknopingspunten voor handelen kunnen hieraan worden ontleend?

De eerste twee vragen leiden tot conclusies over natuurconflicten (paragraaf 6.2) en conflictprocessen (paragraaf 6.3). Ten aanzien van de laatste vraag, die een meer reflectief karakter heeft, geven wij een aantal overwegingen van algemene en van specifieke aard. De overwegingen van algemene aard (paragraaf 6.4) gaan over de legitimiteit van het natuurbeleid waarop maatregelen zijn gebaseerd. De overwegingen van specifieke aard (paragraaf 6.5) gaan over lessen voor het hanteren van natuurconflicten vanuit de ideeën die direct betrokkenen ons daarover in de interviews hebben aangereikt.

## 6.2 Soorten natuurconflicten

In onze grove inventarisatie vonden we ruim vijftig natuurconflicten. De meeste hiervan gingen over het kappen of snoeien van bomen (18) en het aanleggen of uitbreiden van natuurgebieden (15). Conflicten over beheerjacht waren er minder (7), namelijk zeven. Andere conflicten gingen over de effecten van de inrichting van gebieden, vooral vernatting (5), de governance van natuurgebieden (4), de introductie van nieuwe diersoorten (3) of over de toegankelijkheid van het gebied (1). De grenzen tussen deze vormen van conflict zijn niet helemaal scherp. Conflicten over de introductie van nieuwe dieren bijvoorbeeld hebben vaak te maken met de toegankelijkheid van gebieden.

In deze conflicten gaat het meestal om een combinatie van waarden, waarheden en belangen, waarbij de actoren de werkelijkheid heel verschillend kunnen percipiëren. Bij conflicten over het kappen van bomen bijvoorbeeld, is zowel het belang van het wandelgenot aan de orde, als de waarde van de boom voor de identiteit van een gebied en van de omwonenden. Dit geldt ook voor de jacht. Het waardenconflict gaat over het doden van individuele dieren en de principiële vraag of in het natuurbeheer het individuele dier belangrijker is dan de soort. Maar het belang van het genieten van prachtige dieren en het daaraan tegengestelde belang van het beperken van overlast is in hetzelfde conflict ook aan de orde. Verder viel ons op dat een waarden- en belangenconflict zich regelmatig 'verstopt' achter een kennisconflict, over de vraag hoe het systeem in elkaar zit en welke maatregel het beste werkt. Actoren aan beide zijden van het conflict beroepen zich op kennis.

Het proces van de ruim vijftig natuurconflicten verliep niet overal hetzelfde. Wij onderscheiden vijf soorten processen, die ieder een bepaalde dynamiek van het conflict karakteriseren:

- Het conflict evolueert naar *acceptatie* waarin de reagerende partij gedurende het proces geen poot aan de grond krijgt en zich uiteindelijk daarbij neerlegt;
- Het conflict evolueert naar *consolidatie* waarin de reagerende partij niets bereikt, maar toch door blijft gaan;
- Het conflict evolueert naar *beslechting* met bestuurlijke of juridische middelen;
- Het conflict evolueert naar een *onderhandelings- en compromisvormingsproces*;
- Het conflict evolueert naar een proces van *coöperatie*.

Deze vijf typen beschrijven het verloop van het lokale proces. De getypeerde dynamiek kan vanuit het proces zelf ontstaan, maar ook het gevolg zijn van een verandering in de context van het conflict. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij het kappen van bomen. De discussie over het klimaat en over het vasthouden van CO<sub>2</sub> heeft bij landelijke organisatie zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten tot

---

andere inzichten geleid, die tot gevolg hebben dat veel terughoudender wordt omgegaan met het kappen van bestaand bos ten gunste van andere natuurvormen. Het gevolg hiervan is dat een aantal lokale conflicten over natuur konden evolueren naar een proces van compromisvorming.

Verder werpt deze typering in vijf soorten dynamiek ook een nieuw licht op de twee conflicten waarin een belangrijke partij niet mee wilde doen aan dit onderzoek. Het ging in beide gevallen namelijk om een conflict uit de laatste categorie, met een coöperatieve organisatie die het gebiedsproces organiseert en de partijen bij elkaar houdt. Dit zijn organisaties met een coördinator en een bestuur, die het mogelijk maken om überhaupt een besluit namens de gebiedspartijen te nemen.

## 6.3 Conflictprocessen

Het onderzoek naar de twee natuurconflicten in de Amsterdamse Waterleidingduinen en in Salland was vooral bedoeld om een goed beeld te krijgen van de vele aspecten die bij natuurconflicten een rol spelen en om kenmerkende procesonderdelen (mechanismen) te benoemen. We geven eerst een samenvattende karakteristiek van de twee gebieden en gaan dan in op een aantal mechanismen die we in de twee conflicten zijn tegengekomen en mogelijk een bredere betekenis hebben.

### **Jacht op damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen**

In de Amsterdamse Waterleidingduinen ging het conflict over de jacht op damherten. Deze jacht heeft als doel om de verkeersoverlast tegen te gaan en de overbegrazing te beperken die ten koste gaat van andere natuurdoelen. Dit heeft veel reacties oproepen van groepen en organisaties die stellen dat het effect van de grote hoeveelheid herten meevalt, dat er ook andere maatregelen mogelijk zijn, dat je de natuur zijn gang moet laten gaan, dat het ethisch onverantwoord is om dieren te doden. Het protest tegen de beheerjacht kwam vanuit de volle breedte van mogelijke groepen en organisaties die allen een iets andere invalshoek hebben. Gedreven enkelingen, lokale groepen en landelijke dieren- en natuurorganisaties van verschillende snit, deden allen mee in het proces. Er speelden processen van uitoefenen van maatschappelijk druk, met petitie en protestmarsen, er werd landelijke publiciteit gezocht en gevonden, er zijn processen gevoerd tot aan de Raad van State toe. Bestuurlijk optreden varieerde van weifelend tot doortastend. Er was sprake van bedreigingen, beveiliging en andere persoonlijke drama's. Kortom vrijwel alles wat rond natuurconflicten kan spelen, speelde ook hier.

Het conflict verliep in twee fasen. Eerst een conflict rond de besluitvorming, waarin de Amsterdamse gemeenteraad moest instemmen met de aanvraag van een ontheffing op het jachtverbod en de provincie deze moest verlenen. Acties richtten zich in die fase op het beïnvloeden van politici en bestuurders. Daarop volgde een conflict over het afschieten van damherten dat juridisch werd aangevochten door de Dierenbescherming en de Faunabescherming.

Samenvattend is het conflict over de jacht in de Amsterdamse Waterleidingsduinen te typeren als een proces waarin het conflict is beslecht door de uitspraak van de Raad van State, maar waarover de maatschappelijke controverse in alle hevigheid blijft bestaan. De controverse gaat heel diep en lijkt principieel onoverbrugbaar.

### **Salland**

In Salland hebben we naar twee vergelijkbare situaties gekeken: de Sallandse heuvelrug en de Lemelerberg. In beide gevallen lag er een beheerplan op grond waarvan bos zou worden gekapt ten gunste van een meer open gebied met een ander type natuur. In beide gevallen viel dit slecht bij een deel van de omwonenden, die zich roerden op informatie- en inspraakbijeenkomsten. In beide gevallen riep dit acties op buiten de georganiseerde inspraak. Hierin verschilden de gebieden. Rond de Sallandse heuvelrug bestond de kern van verzet uit een inhoudelijk zeer goed geïnformeerde actievoerder die op veel plekken en momenten de inhoudelijke discussie aanging met uitvoerende organisaties. Rond de Lemelerberg waren acties meer gericht op de publieke opinie, bijvoorbeeld door het ophangen van pamfletten.

In beide gevallen verschoof de inhoudelijke argumentatie van natuurdoelen en natuurbeleving naar klimaatdoelen. Kappen van bos levert immers een extra bijdrage aan de uitstoot van CO<sub>2</sub>. Dit

---

gebeurde mede onder invloed van de landelijke discussie hierover, met een uitzending van het tv-programma De Monitor als kristallisatiemoment. Ook het landelijk meldpunt Bomenkap was actief om de landelijke kaalslag te inventariseren en aan de kaak te stellen. Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer trokken zich deze discussie aan en besloten om terughoudender om te gaan met het kappen van bomen, ook in deze twee gebieden.

### **Mechanismen**

Onder mechanismen verstaan we kenmerkende onderdelen van processen rond natuurconflicten die ook in andere processen kunnen terugkomen. We zijn de volgende mechanismen tegengekomen.

- *Opschalen: lokale en landelijke discussies hebben elkaar nodig*

In Salland is gebleken dat het opschalen van een lokaal conflict tot een landelijke discussie, tot een doorbraak kan leiden. Ook in de Amsterdamse Waterleidingduinen is de discussie op sommige momenten opgeschaald door een discussie in landelijke tv-programma's. Beelden van stapels gekapte bomen en kale vlakten, waaronder in Salland, waren te zien als decor van filmpjes en als illustratie bij artikelen. Dit werkt vooral als er op landelijk niveau inderdaad een aanspreekpunt in een van de instituties is en goodwill is bij het publiek. Daarbij viel het ons op dat het deelnemen aan een landelijke discussie de lokale acties ook meer gezag geeft. Zelfs het meedoen aan onze interviews is een keer zo geframed.

Er is wel een verschil tussen het conflict over de jacht en dat over het kappen van bomen. In de discussie over het kappen van bomen nam de landelijke discussie het lokale conflict in zich op. De discussie ging over bomenkap in het algemeen en de lokale maatregelen zijn gebruikt als argument of illustratie. Bij de jacht ligt dit anders. In conflicten over de jacht zijn de lokale situaties veel meer de directe aanleiding van landelijke discussies. De lokale situatie roept de algemene discussie op. Dit geldt voor de Amsterdamse Waterleidingduinen, maar gold zeker voor de Oostvaardersplassen.

- *Aanvechten bij de rechter is niet voor iedereen*

Het aanvechten van besluiten of maatregelen behoort altijd tot de mogelijkheden voor één van de partijen in een conflict. In de Amsterdamse Waterleidingduinen bleek dit vooral voor landelijke organisaties een optie te zijn. Zij hebben de juridische vaardigheden en ervaring, zij beschikken over de financiële middelen en zij hebben het uithoudingsvermogen om het vol te houden. Omdat deze organisaties landelijk actief zijn kunnen zij ook gemakkelijker hun verlies nemen.

- *Krachten worden gebundeld op operationele vormen*

In de Amsterdamse Waterleidingduinen werken verschillende soorten natuurorganisaties samen. Deze samenwerking is vooral gericht op operationele samenwerking. Iedere organisatie probeert daarbij de eigen identiteit te bewaken. Ze houden daarbij hun achterban en aantrekkingskracht voor donaties scherp in de gaten.

- *De enkeling heeft invloed door een sterke boodschap en een goed netwerk*

In de twee cases waren verschillende enkelingen actief die het proces op momenten met succes hebben beïnvloed. De enkeling heeft daarvoor verschillende machtsbronnen. Dit kan zowel kennis als emotionele betrokkenheid zijn, maar beide in combinatie met een goed netwerk aan contacten dat kan worden ingezet. Wie uitvoerende organisatie met inhoudelijke argumenten wil bestoken, moet precies weten waar hij moet aankloppen. Voor acties die een emotioneel beroep doen op het publiek is het belangrijk om goede contacten met publieke media te hebben.

- *Landelijke uitvoerende organisaties geven de doorslag*

Uitvoerende organisaties moeten in principe doen wat de opdrachtgever aangeeft. Maar in de discussie over bomenkap bleek dat de beleidsomslag naar het meer terughoudend omgaan met bomenkap vooral werd gevoed door landelijke terreinbeheerders. De kleinere organisaties zijn meer afhankelijk van hun beleidsopdrachtgevers.

- *Omwonenden voelen zich niet betrokken als gevolg van de aard van de planvorming*

Zeker in het natuurbeheer is de plan- en besluitvorming nogal 'technisch' en inhoudelijk van aard. Voorgenomen besluiten worden wel ter inzage gelegd en iedereen kan bezwaar maken, maar beheerplannen voor natuurgebieden zijn voor een omwonende niet te lezen en zijn ook niet voor

---

hen bedoeld. Dit betekent dat omwonenden zich bijna altijd te laat betrokken voelen. Dit roept het gevoel op niet serieus te worden genomen, wat het conflict voedt. In beide gebieden geven boswachters aan dat geduldige uitleg van de bedoeling van jacht respectievelijk kappen dit gevoel kan keren.

- *Veel mensen zwijgen (wat wordt geframed als meerderheid)*

In beide gebieden zijn veel omwonenden niet actief geworden in het conflict. Zij zwijgen. Dit wordt van beide kanten geframed als een meerderheid. Bijvoorbeeld een meerderheid, die eigenlijk 'geen problemen heeft met de jacht' versus 'tegen het afschieten van dieren is'. Of 'al mijn buren zijn ook tegen kappen, maar durven of willen daar niet voor uitkomen' versus 'de ouderen weten nog dat de top van de berg vroeger ook kaal was'. Waarschijnlijk zijn beide waar.

- *Kennis is een strategisch instrument*

In beide gebieden bleek kennis een belangrijk instrument te zijn. Bij rechtszaken wordt getoetst of bestuurlijke voornemens goed onderbouwd zijn, wat bij partijen aan beide kanten de reactie oproep dat ze meer moeten investeren in inhoudelijke kennis om onderbouwingen te kunnen aanvechten respectievelijk nog verder te objectiveren. Ook een inhoudelijk goed ingevoerde enkeling kan met kennis een eind komen. Partijen blijken daarbij een goed inzicht te hebben in het paradoxale karakter van kennis: het is altijd munitie om de vijand te bestoken, dat echter alleen werkt als men de onpartijdigheid van kennis accepteert. De waarheid wordt gebruikt als het tot voordeel strekt.

- *Sociale media worden gewoner*

Sociale media zijn niet meer weg te denken, zeker nu ook berichten en uitzendingen van de publieke media via sociale media worden verspreid. Sociale media hebben ook in de onderzochte natuurconflicten een rol gespeeld. Met name de kleine, informele groepen zijn afhankelijk van media zoals Facebook. YouTube speelt een belangrijke rol in conflicten over jacht. Het afschieten van het zogenoemde 'hert met het scheve gewei' bijvoorbeeld is uitgebreid gefilmd en veel gezien. In de twee geanalyseerde conflicten vonden wij vier rollen voor sociale media:

- *beïnvloeden* van de mening van beslissers en publiek door het uiten van standpunten via informatie en commentaar op uitingen van anderen.
- *werven* van nieuwe aanhang en donaties;
- *mobiliseren* van leden en sympathisanten voor concrete acties, zoals petities of demonstraties;

- *Stad en land botsen*

Door actoren zelf werd in beide cases het frame stad versus platteland gebruikt. Dit werd gebruikt als uiting van *bonding* (over een wethouder: "zij komt ook van een boerderij"), om het conflict te duiden ("het gaat om een conflict tussen stedelijk denken en landelijk denken") en om andere actoren te kwalificeren als tegenpartij ('de tegenstanders komen uit de stad'). Daarmee maken de cases ook duidelijk dat de natuurconflicten niet kunnen worden geconceptualiseerd als een conflict tussen overheden en burgers. De conflicten lopen dwars door de maatschappij.

- *Bedreigingen worden 'verzakelijkt'*

In beide onderzochte natuurconflicten zijn mensen bedreigd, zowel via de sociale media, de publieke media als in direct contact. In de meeste gevallen ging dit om vrijblijvende uitingen op sociale media. De bedreigende partij blijft doorgaans buiten beeld, hoewel we wel iemand hebben gesproken die anderen heeft bedreigd. Of deze de daad bij het woord zou hebben gevoegd weten we niet. Ook de bedreigde partij hangt de bedreiging doorgaans niet aan de grote klok. De verschillende partijen vinden het belangrijk om bedreigingen naar buiten toe weinig aandacht geven. Er wordt 'zakelijk' mee omgegaan. Dit zegt echter niets over de werkelijke impact op de bedreigden en over de aandacht die er binnen organisaties voor is.

- *Nuances verdwijnen*

Bij het beschrijven van ons analytisch raamwerk definieerden we een conflict als periode waarin nuances verdwijnen en er alleen voor en tegen blijkt te bestaan. Het was een veronderstelling, waarvan we na de casestudies kunnen zeggen dat dit inderdaad het geval is, met name in de eerste fase van het conflict over de jacht op edelherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen.



---

Respondenten zeggen hier last van te hebben omdat ook de nuance uit hun eigen optreden wordt weggedrukt.

- *De menselijke maat wordt weggedrukt*

Conflicten ontstaan doordat waarden en belangen worden aangetast. Dit roept emoties en actiebereidheid op. De conflicten komen voort uit mensen, maar gaan op een gegeven moment deze mensen overstijgen. De grote verhalen, of strategieën, nemen het over. Er is geen plek meer voor het verdriet dat iemand voelt bij het doodschieten van een hert, voor de boosheid om het kappen van die ene boom, of voor de boswachter die zegt dat hij niet trots meer mag zijn op zijn werk.

## 6.4 Thema's uit de literatuur

Wat zeggen de twee casestudies over de thema's die in de literatuur worden genoemd? We lopen de thema's langs die in hoofdstuk 2 bij de bespreking van de literatuur aan de orde zijn gekomen.

Het eerste thema dat in de literatuur zelf al werd genuanceerd gaat over de *fasering* van conflicten. Golfbeelden als die van figuur 2.2 vinden we overal terug en worden in evenzoveel studies weer aangevochten. Ook onze casestudies leiden niet tot algemene uitspraken over faseringen of observaties ten aanzien van een mogelijk mechanisme hiervoor.

Interessanter is het onderscheid tussen *destructieve en constructieve* conflicten (Deutsch, 1983). Aarts et al. (2015) hebben het over dichotomiserende strategieën en de-dichotomiserende strategieën. Uit de landelijke inventarisatie kwamen echter veel conflicten die zich onttrekken aan deze tweedeling. Ook de cases pasten hier niet goed in. In de Amsterdamse Waterleidingduinen gaf de uitspraak van de Raad van State - voorlopige - stabiliteit en acceptatie bij een deel van de partijen, maar dit is noch als constructief, noch als destructief te zien. De landelijke fundamentele discussie die ontstond over het kappen van bomen en de terughoudendheid over kappen die hieruit volgde, geeft in principe ruimte voor constructief overleg over plekken waar wel en niet gekapt kan worden, maar het lokale effect is nog onduidelijk.

Boonstra et al (2012) noemen drie *criteria voor constructieve conflicten*: herkenning van elkaars waarden, erkenning van de historische context en actief betrekken van nieuwe actoren (zie hoofdstuk 2). In hoeverre hadden deze bijgedragen aan de processen in de Amsterdamse Waterleidingduinen en in Salland? Dat is moeilijk te zeggen. Het probleem is juist dat een deel van de actoren de waarden van andere actoren niet herkent en zeker niet erkent. Mogelijk had veel aandacht voor achterliggende waarden deze partijen alleen maar verder uit elkaar gedreven. Dat wil niet zeggen dat de drie criteria niet relevant zijn, maar dat criteria voor zorgvuldige processen niet betekenen dat partijen automatisch naar elkaar toegroeien. Wij zouden de drie criteria eerder verwoorden als het opbouwen van een gezamenlijke praktijk, zonder garantie voor een positieve uitkomst.

De relatie tussen *inhoud en conflict*. De orka Morgan riep in de publieke discussie meer op dan ganzen, noteerden we in hoofdstuk 2. Dit zou ook het geval kunnen zijn voor het verschil tussen jacht en kappen, maar wij hebben geen indicatie dat in onze cases dat bijvoorbeeld het afschieten van damherten tot een groter conflict leidt dan het kappen van bomen. In beide gevallen zijn mensen zeer emotioneel betrokken. In beide gevallen willen mensen tot het uiterste gaan. In beide gevallen voelen mensen zich niet serieus genomen. In beide gevallen reageert de uitvoerende partij rustig en inhoudelijk. In beide gevallen zijn afwegingen tussen waardenvolle soorten of systemen en waardevolle individuen aan de orde.

In hoofdstuk 2 zagen we dat in eerder onderzoek veel aandacht is voor het *draagvlak* en de *motieven* van actievoerders tegen ingrepen in de natuur. Hierover valt echter vanuit onze cases weinig te zeggen. In onze cases zijn mensen immers al in conflict gekomen. Hooguit kunnen we de veronderstelling uit de draagvlakmatrix bevestigen dat mensen in conflict gaan als ze sterk zijn betrokken bij een gebied of een soort en het niet eens zijn met beleidsmaatregelen.

Speciale aandacht ging uit naar de *rol van de sociale media*. Uit een aantal eerdere studies kwam naar voren dat de sociale media eerder een rol spelen in processen van *bonding*, gericht op de eigen groep, dan in processen van *bridging*, gericht op het overbruggen van de verschillen met andere groepen. In de hier bestudeerde conflicten gold dit zeker voor de protesterenden, maar de uitvoerende partijen probeerden met een inhoudelijke vorm van communicatie wel een brug te slaan, een vorm waarmee zij ook hun eigen identiteit bevestigden. Dit lijkt te werken bij niet sterk geprofileerde tegenstanders, maar niet bij sterk geprofileerde actievoerders.

De meer specifieke rollen van sociale media die in de literatuur worden genoemd, komen we met iets andere accenten ook tegen in de conflicten in de Amsterdamse Waterleidingduinen en in Salland.

Ten slotte worden sociale media in de literatuur genoemd als veld waarop werkelijkheidsconstructies ontstaan en worden bevestigd. Deze studie benadrukt dat dit een heel gewoon proces van structuratie is en niet moet worden opgevat als diepgaande discussie. Het normale is drager van het fundamentele.

### Maatschappelijke betekenis van conflicten

In paragraaf 2.5 bespraken we een drietal auteurs die op verschillende abstractieniveaus de positieve maatschappelijke betekenis van conflicten uitwerken. Hun redenering levert een lijst van thema's op, die in tabel 6.1 wordt gebruikt om aan te geven wat de maatschappelijke betekenis van de onderzochte conflicten is.

**Tabel 6.1** *Maatschappelijke betekenis van conflicten in de twee cases*

Betekenis van conflicten	Bevindingen uit inventarisatie en twee case studies
<b>Conflict draagt bij aan de continue vernieuwing van het systeem</b>	
Heeft het conflict geleid tot een maatschappelijke innovatie?	Jachtconflict: geen doorbraken of vernieuwingen Kapconflict: verschuiving van natuurdoelen naar (ook) klimaatdoelen (een meer integraal natuurbeleid).
<b>Conflict heeft bijgedragen aan de democratie</b>	
Hielp het om tegenstellingen zichtbaar en expliciet te maken?	Jachtconflict: partijen vanuit alle invalshoeken hebben een kans gekregen, maar lokale kennis raakte op de achtergrond Kapconflict: tegenstelling werd opgeschaald, specifieke aspecten van de lokale tegenstelling raakten wat op de achtergrond.
<b>Conflict heeft inhoudelijk waarde</b>	
Het conflict maakt lokale kennis expliciet	Jachtconflict: lokale kennis blijkt vooral van boswachters te komen. Het gaat dan om inzicht in werkelijke aantalsontwikkeling en de effecten van maatregelen daarop. Kapconflict: actievoerder voert debat in termen van formele kennis. Lokale kennis vanuit de historie van het gebied, cultuurhistorie, raakt tijdelijk ondergesneeuwd, maar komt ook weer boven.
Het conflict maakt de maatschappij duidelijk dat het onderwerp leeft en ergens in de maatschappij belangrijk wordt geacht.	Geldt zowel voor jachtconflict als voor kapconflict.
Het conflict laat de maatschappij zien wat de nadelen en risico's van maatregelen kunnen zijn.	Jachtconflict: maakt zowel de nadelen van niet ingrijpen als de nadelen van wel ingrijpen zichtbaar. Kapconflict: heeft heel duidelijk een nieuw nadeel geïntroduceerd.
<b>Conflict heeft organisatorische waarde</b>	
Conflicten creëren de gelegenheid voor mensen om zich te verenigen met gelijkgestemden	Jachtconflict: hielp met name de tegenstanders van maatregelen om zich in alle varianten te organiseren. De meer neutralen organiseerden zich vooral in inhoudelijke natuurgroepen, die enigszins buiten het conflict zijn gebleven. Kapconflict: tegenstanders en voorstanders in het gebied zijn niet sterk georganiseerd. Het stoppen met kappen kwam vanuit de geïnstitutionaliseerde partijen die verantwoordelijk zijn voor de maatregel, deels door de door henzelf georganiseerde achterban (Natuurmonumenten). Uit onmacht ontstaat wel de samenwerking (dus enige vorm van organisatie) tussen de verschillende actiegroepen die kap willen tegengaan.
Er ontstaat een – in principe – aanspreekbaar, 'case-based' minipubliek	Jachtconflict: een scala aan zichtbare groepen was actief. Kapconflict: tegenstanders waren niet in duidelijke groepen georganiseerd. Waren behalve individuele uitzonderingen niet goed aanspreekbaar.

---

Voor het *jachtconflict* geldt dat dit op veel aspecten een maatschappelijke betekenis heeft gehad. Op één punt na: het heeft niet geleid tot een vernieuwing of doorbraak die het conflict een nieuwe gedaante heeft gegeven. Er is geen maatschappelijke innovatie uit voortgekomen.

Voor het *kapconflict* lag dit anders. De verschillende betekenissen uit het bovenstaande die te maken hebben met articulatie en explicitering kwamen in Salland niet goed uit de verf. Maar het conflict heeft zich wel inhoudelijk wel vernieuwd doordat klimaatdoelen een rol gingen spelen naast natuurdoelen.

Vanuit een meta-standpunt gezien hebben beide conflicten een maatschappelijke functie vervuld en vervullen die nog. Ten eerste omdat ze beide een maatschappelijke dilemma zichtbaar hebben gemaakt. Ze zijn dragers om discussies naar de publieke ruimte te brengen. Ten tweede omdat ze, mede door het voorgaande, bijdragen aan het vernieuwen van het denken over de zorg voor de omgeving (of natuur, of landschap) waarbij het vooral gaat om een verbreding van motieven en argumenten, zoals bijvoorbeeld 'het individuele dier is belangrijker dan de soort'. Deze verbreding leidt zeker niet tot een oplossing op korte termijn, maar eerder tot meer complexiteit. Vanuit het denken van Luhmann hoort dit bij de ontwikkeling van systemen en vanuit het denken van Mouffe moet worden opgevat als 'condition humaine' waarmee we nou eenmaal mee moeten zien te 'dealen', bij voorkeur op een geweldloze manier.

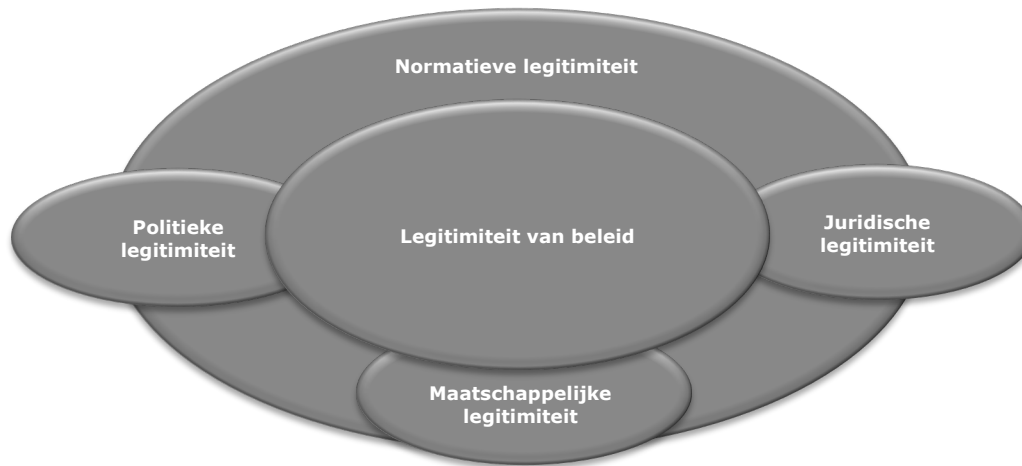
## 6.5 Slotbeschouwing over natuurconflicten en legitimiteit van het natuurbeleid

De in dit rapport beschreven inventarisaties en analyses hebben betrekking op waarden- en belangenconflicten in de praktijk van het natuurbeheer. Een vraag achter de vragen die aan dit onderzoek ten grondslag liggen, is die naar de betekenis van deze conflicten voor de legitimiteit van het natuurbeleid. Hierin zit de veronderstelling dat een aantal conflicten de uitdrukking zouden kunnen zijn van een gebrek aan de maatschappelijke legitimiteit van het beleid.

Wat verstaan wij onder beleidslegitimiteit? Legitimiteit van het beleid wordt in het algemeen opgevat als de rechtvaardiging van de machtsuitoefening. Er bestaan verschillende bronnen van legitimiteit, zoals bijvoorbeeld de traditie, een goddelijke openbaring, de kosmische orde, de instemming van burgers, redelijkheid of mensenrechten. In het Plakkaat van Verlatinghe wordt metaforisch de verantwoordelijkheid van de herder voor zijn schapen gebruikt als criterium voor legitimiteit.

Geïnspireerd door Buijs et al. (2020) onderscheiden wij vier aspecten van legitimiteit (figuur 6.1):

- Juridische legitimiteit, rechtvaardiging op basis van (hogere) wetgeving of rechtsprincipes;
- Politieke legitimiteit, rechtvaardiging op basis van politieke besluitvorming volgens democratische principes van afgewogen besluitvorming, meerderheid, inclusiviteit, transparantie, geïnformeerdeheid;
- Maatschappelijke legitimiteit, rechtvaardiging op basis van draagvlak en steun voor het beleid;
- Normatieve legitimiteit, rechtvaardiging op basis van breed geaccepteerde normen en waarden.



**Figuur 6.1** Aspecten van de legitimiteit van (natuur)beleid

Al deze aspecten kunnen diepgaand worden uitgewerkt, wat wij hier niet doen. Eén opmerking slechts: van deze vier is normatieve legitimiteit niet één op één verbonden met specifieke sociale praktijken. Politieke legitimiteit krijgt vorm in besluiten van kamers, staten en raden; juridische legitimiteit krijgt vorm in rechtszaken; maatschappelijke legitimiteit krijgt vorm in publieke discussies in de verschillende soorten media, en in acties en protesten. Maar normatieve legitimiteit is vooral op de achtergrond van deze drie aanwezig en komt via de andere drie tot uitdrukking. Het is het referentiekader voor wát er als legitiem wordt ervaren in de juridische, democratische en maatschappelijke kaders. Normatieve legitimiteit is juist in conflicten relevant omdat het individuen inspiratie en houvast biedt om tegen bestaande politieke, juridische of maatschappelijke beleidslegitimaties in te gaan.

Maar wanneer speelt normatieve legitimiteit dan wel en geen rol? Normatieve legitimiteit zou kunnen volgen uit specifieke ethische principes. Bijvoorbeeld aan het principe dat individuele dieren niet gedood mogen worden in het kader van door de mens bedacht natuurbeheer. Maar dergelijke principes worden niet door iedereen aanvaard. Heeft het dan wel zin om normatieve legitimiteit te onderscheiden in het kader van beleidslegitimiteit? Dat heeft zeker zin, als normatieve legitimiteit wordt opgevat in termen van overlappende consensus, een concept van de Amerikaanse sociaal-filosoof John Rawls (1999). Overlappende consensus gaat er vanuit dat er een aantal normen en waarden bestaat, waarover een groot deel van de mensen het wel eens is. Het gaat om breed geaccepteerde normen en waarden, zoals bijvoorbeeld intergenerationele solidariteit, 'dit mogen we onze kinderen en kleinkinderen niet aandoen', wat ook de grondslag is van het concept duurzaamheid. Als normatieve legitimiteit wordt opgevat als overlappende consensus, dan is het inderdaad een vierde aspect, die ook in een kritische relatie kan staan tot de andere drie. Bijvoorbeeld aan de hand van de principiële vraag of natuurbeleid bijdraagt aan een betekenisvolle verbinding tussen mensen en natuur zoals Drenthen (2012) voorstelt. Of meer procesmatig ingevuld: of het beleid ruimte biedt aan een diversiteit aan opvattingen over de natuur.

De twee conflicten die wij hebben onderzocht leiden tot de volgende overwegingen ten aanzien van de legitimiteit van het natuurbeleid. Het gaat om overwegingen, omdat twee cases onvoldoende zijn om algemeen geldende uitspraken te doen.

### **Jacht**

Het conflict over jagen in de Amsterdamse Waterleidingduinen stelt het natuurbeleid voor fundamentele vragen, zoals het eerder ook deed bij het conflict over de Oostvaardersplassen. Wat betreft de vier vormen van legitimiteit is daarbij in eerste instantie de *normatieve legitimiteit* in het geding. Mogen mensen individuele dieren in een situatie brengen waarin ze lijden of overlast veroorzaken? En mogen mensen om dat te voorkomen deze dieren dan doden door ze te bejagen? Dit zijn normatieve vragen waarover geen overlappende consensus bestaat (zie ook Langers et al., 2013). Er is een gereede kans dat dit soort vragen vaker een rol zal gaan spelen in het lokale natuurbeleid en -beheer. Dieren roepen immers heftige emoties en zeer principiële discussies op. Het dier lijkt vaker als individu

---

te worden gezien. Ook al bestaat er op dit moment geen overlappende consensus op dit terrein, de opkomst van dit thema is wel een aandachtspunt voor natuurbeleid.

Het protest tegen het afschieten van damherten kwam van verschillende informele groep en organisaties. De ene richt zich meer op dieren als soort, de ander op dieren als individu of als vriend, weer een ander op natuur, maar wat hen verbond is dat zij allen tegenstander van jacht zijn. Is deze breedheid een aantasting van de *maatschappelijke legitimiteit* voor het jachtbeleid? Er lijkt ook een grote, minder uitgesproken groep mensen te zijn, die achter beheerjacht staan of dit na uitleg accepteren. Daarom kan niet zonder meer worden gezegd dat de maatschappelijke legitimatie voor het jachtbeleid ontbreekt. Maar het concept maatschappelijke legitimatie wordt te beperkt opgevat als het als een soort stemming wordt gezien. Het gaat meer om het kwalitatieve dan het kwantitatieve beeld. Het geeft een beeld van strevingen en argumenten die leven in de maatschappij en waar het beleid zich tot moet verhouden. Onderdelen daarvan zijn: serieus ingaan op de tegenstand, open zijn over de uitvoering van maatregelen, bereidheid om het beleid te verdedigen.

Terzijde: natuurconflicten kunnen zelfs worden gezien als legitimatie voor beleid als zodanig (niet een specifiek vorm van beleid), omdat beleid mede een functie heeft om maatschappelijke conflicten op te lossen, of in een nieuw stadium te brengen.

Het conflict over jacht in de Amsterdamse Waterleidingduinen werd uiteindelijk beslecht in een juridische procedure. De verschillende partijen legden zich neer bij de uitspraken wat wijst op een duidelijke *juridische legitimiteit* voor de uitvoering van het beleid. De uitspraak had wel een procedureel karakter en liet zich niet inhoudelijk uit over de legitimiteit van beheerjacht, maar ging meer over de vraag of het provinciaal beleid voldoende was onderbouwd. Het was geen materiele juridische legitimatie in termen van een toets aan een hoger rechtsbeginsel.

Over rechtsbeginselen voor natuur komen allerlei nieuwe voorstellen op. Denk aan het proefschrift van Vink (2019) over het verankeren van dierenrechten in de grondwet of aan het Nieuw-Zeelandse model waarin de Whanganui rivier op het Noordereiland van Nieuw-Zeeland sinds 2017 dezelfde rechten, plichten en aansprakelijkheid heeft als de menselijke Nieuw-Zeelanders. Deze rivier heeft een eigen juridische identiteit. Ook hier ligt een interessant aandachtspunt voor de juridische legitimatie van het natuurbeleid.

Wat betreft de *politieke legitimiteit* van de jacht in de Amsterdamse Waterleidingduinen: er was in eerste instantie geen meerderheid in de Amsterdamse gemeenteraad voor het aanvragen van ontheffing van het jachtverbod. Na een aantal jaren ontstond deze meerderheid wel. Wat zegt dit over de politieke legitimiteit? Dat deze er eerst niet was en later wel? Wat betreft jacht kan worden gezegd dat meerderheden worden gehaald, zoals ook bleek in de Oostvaardersplassen of bij de discussies over jacht in Gelderland, maar dat dit extra aandacht vraagt voor de andere aspecten van politieke legitimiteit zoals transparantie, afwegingen of informatievoorziening. Een van de aspecten die in de jachtcases belangrijk bleek, is de bereidheid van bestuurders om zich uit te spreken en hun overwegingen op de juiste momenten en de juiste plekken duidelijk naar voren te brengen.

Kortom, het conflict over jacht in de Amsterdamse Waterleidingduinen lijkt over het algemeen genomen geen afbreuk te doen aan de legitimiteit van het natuurbeleid, maar geeft wel een vingerwijzing naar toekomstige legitimiteitsuitdagingen ten aanzien van de positie van dieren in de maatschappij.

### **Kappen van bomen**

De conflicten over het kappen van bomen ten gunste van andere natuurdoelen zijn van een andere aard dan die over de jacht. Ze gaan meer dan bij jacht over inhoudelijke tegenstellingen over de manier van natuurbeheer. Ook hier komen zware emoties voor, maar deze zijn meer gebaseerd op beleving en betekenis. Ze hebben geen betrekking op het recht op leven van de individuele boom.

Daarbij komt nog, anders dan in de jachtconflicten, dat de lokale conflicten over het kappen van bomen de laatste jaren sterk werden verbonden met de landelijke discussie over de rol van bomen in de strijd tegen de klimaatverandering. Dit is in het voorgaande al een paar keer aan de orde

---

gekomen. De lokale conflicten leken hierbij te fungeren als een illustratie bij de landelijke discussie. Die landelijke discussie over bos en klimaat zet wel druk op de legitimiteit van het die onderdelen van het natuurbeleid die zijn gericht op het veranderen van bosgebieden in meer open gebieden.

*Normatieve legitimiteit* speelt in het geval van kappen op een andere manier dan bij de jacht. Het normatieve aspect van de beleidslegitimiteit speelt bij kapconflicten meer op een hoger schaalniveau, met vragen over intergenerationele solidariteit, over de balans tussen economie en ecologie, over de plaats van de mens in de natuur, over natuurlijke processen uitgangspunten voor waarderingen, enz.

Hetzelfde geldt voor de *maatschappelijke legitimiteit* van het kappen van bomen. Deze gaat in eerste instantie vooral over natuurbeleving. De positieve beleving van bestaand bos zet de legitimiteit van het kappen van dat bos onder druk. Uitleg over de effecten van het kappen op lange termijn doet de maatschappelijke legitimatie weer toenemen, zo bleek in Salland. De beslissing van Natuurmonumenten om minder grote percelen in een keer te kappen kan hier ook aan bijdragen. Maar naast natuurbeleving is in de maatschappelijke legitimatie ook klimaatverandering een grotere rol gaan spelen.

De *politieke legitimiteit* van het kappen van bomen in Salland was gebaseerd op meerderheden in Provinciale Staten en in de raden van de betrokken gemeenten. Hoewel er met de informatieavonden is beoogd om transparant te zijn over besluitvorming, hebben niet alle betrokkenen ervaren dat ze écht betrokken zijn geweest bij de besluitvorming. Daarmee kan er vanuit dit oogpunt ook kritiek worden geuit door groepen die het proces democratisch niet of slechts beperkt legitiem vinden. Beslissingen om te kappen zijn vanuit het principe biodiversiteit inhoudelijk zwaar onderbouwd. Er lijkt nu een andere politiek te zijn ontstaan, die ertoe heeft geleid dat Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten terughoudender omgaan met het kappen van bomen. Daarmee zijn deze uitvoerende organisaties een mogelijk politiek legitimatieprobleem voor geweest, hoewel zij met hun besluiten wel een spanning oproepen ten aanzien van de verhouding tussen de politiek verantwoordelijke opdrachtgever, de provincie, en uitvoerende organisaties.

De *juridische legitimiteit* voor het kappen van bestaand bos ten behoeve van nieuwe vormen van natuur ligt deels vast in de Europese regelgeving. Uitvoering die hiervan afwijkt kan via de rechter worden aangepakt, zo liet de stikstofcrisis zien. De maatschappelijke conflicten over kappen van bos in Salland en elders hebben niet geleid tot een aantasting van de juridische legitimiteit van het beleid van omvormen van bestaand bos naar Natura 2000 natuurdoeltypen, maar wel tot het zoeken naar ruimte in de invulling hiervan. Als dit betekent dat vastgelegde natuurdoelen niet kunnen worden gehaald, kan de juridische legitimiteit van dat nieuwe beleid verzwakken doordat ook de juridische grondslagen ter discussie komen te staan. Dit gaat de situatie in Salland echter te boven.

Kortom, conflicten over het kappen van bomen zijn in een ander licht komen te staan toen de effecten op het klimaat een grotere rol gingen spelen in de publieke discussie. Door een aantal recente beleidskeuzen van uitvoerende organisaties is een dreigende legitimiteitscrisis afgewend. Maar de spanning met de politieke en juridische legitimiteit blijft bestaan. Op deze aspecten roept het conflict over het kappen van bomen in Salland zeker legitimiteitsuitdagingen op voor het natuurbeleid.

## 6.6 Overwegingen over het hanteren van natuurconflicten

In de voorgaande paragraaf gaven we een algemene beschouwing over legitimiteit, in deze paragraaf proberen we wat praktischer te worden, zonder te vervallen in gemakzuchtige how-to lijstjes.

### **Overwegingen over het hanteren van maatschappelijke conflicten in het algemeen**

Ook al gaan we ervan uit dat maatschappelijke conflicten altijd zullen bestaan en dat conflicten vanuit een meta-gezichtspunt zelfs functioneel zijn voor de maatschappelijke ontwikkeling, wil dit niet zeggen dat het niet uitmaakt hoe conflicten over natuurmaatregelen worden gehanteerd. Belangrijk is daarbij dat de principes voor het hanteren van conflicten niet volgen uit overwegingen met betrekking tot oplossingen, maar zijn gestoeld op andere uitgangspunten. De hoe-vraag is niet instrumenteel ten

---

opzichte van de wat-vraag, maar heeft zijn eigen uitgangspunten. Het doel heiligt de middelen niet. *Omgangsvormen volgen uit waarden die buiten het conflict staan.*

Dit is op zich al een normatief uitgangspunt, waarvoor we ons beroepen op overlappende consensus, zie het voorgaande. Maar dat het gaat om breed geaccepteerde waarden, blijkt onder meer uit het gegeven dat in onze interviews partijen aan beide zijden van het conflict aan dezelfde waarden refereerden. Dit betreft zaken als: de wil tot uitleggen en overtuigen, openheid over eigen motieven, transparantie van processen. Ook het niet toepassen van lichamelijk geweld hoort daarbij, hoewel het dreigen daarmee in onze cases wel is voorgekomen.

Dit soort algemene waarden hebben niet alleen betrekking op het handelen van de overheid of uitvoerende organisaties. In 1972 al gaf rechtssocioloog Kees Schuyt een aantal criteria voor acties (Schuyt, 1972):

- acties moeten gewetensvol zijn,
- acties moeten geweldloos zijn,
- er moet een samenhang bestaan tussen actievorm en doelstelling,
- actievoerders moeten weloverwogen en openlijk te werk gaan,
- actievoerders moeten bereid zijn zich aan arrestatie en bestraffing bloot te stellen,
- legale middelen moeten zijn uitgeput,
- de rechten van anderen moeten in acht worden genomen.

Deze criteria zijn geen formele spelregels voor acties. Het is een vorm van normatieve legitimering die bijvoorbeeld een rechter als referentie kan gebruiken in zijn overwegingen om acties te verbieden. Ook in politieke of publieke discussies kunnen deze criteria worden gebruikt om elkaar aan te spreken. De criteria vormen de basis voor een gesprek. En dat is op zich weer een reden voor actievoerders om zich hieraan te houden, omdat het niet nakomen daarvan steun kan gaan kosten, zoals ook in onze interviews expliciet is genoemd.

### **Overwegingen voor het hanteren van conflicten in de praktijk**

Wat voor praktische handreikingen voor partijen die in een natuurconflict zijn betrokken, kunnen we ontleen aan het jachtconflict in de Amsterdamse Waterleidingduinen en het kapconflict in Salland?

#### *Het eigen gelijk doet er niet toe*

Een eerste handreiking die door onze respondenten uit uitvoerende organisaties is genoemd, is dat het eigen gelijk er niet toe doet. Bij uitvoerende organisaties heerst vaak het idee dat men op grond van een politiek besluit en op grond van eigen inhoudelijke kennis tot de beste maatregel is gekomen. Dit belemmert het zicht op eventuele alternatieven. Daarbij speelt ook een rol dat men niet opereert binnen hetzelfde communicatiegenre: het gesprek over overbegrazing is een heel ander gesprek dan het gesprek over het doden van individuen.

Een aantal respondenten stelt daarom voor om de problemen en de dilemma's die daaraan gepaard gaan meer centraal te stellen in beleidsdiscussies en in communicatie met betrokkenen. Voor het jachtconflict zou dit bijvoorbeeld kunnen gaan over de voortdurende toename het aantal damherten en de gevolgen van de begrazingsdruk. Omwonenden en betrokkenen zouden kunnen worden ingeschakeld bij het in kaart brengen hiervan. Pas op een later moment kunnen dan in samenspraak meerdere scenario's of handelingsperspectieven worden ontwikkeld.

Dit speelt bijvoorbeeld bij het vaststellen van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. Dit gebeurt onder verantwoordelijkheid van een provincie in samenwerking met alle betrokken partijen, maar is in de praktijk een typisch deskundigenplan. Een van onze respondenten uit een uitvoerende organisatie gaf als optie om de samenspraak met lokaal betrokkenen te versterken, voordat Gedeputeerde Staten over het plan besluit.

#### *Het belang van korte lijnen*

Een tweede handreiking vanuit de gesprekken met respondenten gaat over het belang van persoonlijke contacten en *korte lijnen*. Dat wil zeggen: beschikken over elkaars 06 nummer en dat ook gebruiken. Dit werd genoemd door de respondenten die verantwoordelijk waren voor de maatregel, maar ook door respondenten die tegenover elkaar stonden. Korte lijnen bleken belangrijk voor het ontstaan van een vorm van respect. Misverstanden kunnen snel uit de weg worden geruimd.

---

### *Luister naar de boswachter*

Een derde handreiking gaat over het inzetten van *lokale kennis*. Kennis gedragen door mensen die direct betrokken zijn en dagelijks in het veld met het conflict te maken hebben. Vanuit een standaardidee van conflicten beschikken overheden niet over deze kennis en de bewoners van een gebied wel. In de conflicten die hier centraal staan lag dat echter genuanceerder. De boswachters van terreinbeherende organisaties beschikken over enorme veldkennis, waarvan meer gebruik gemaakt had kunnen worden bij het ontwikkelen van plannen en alternatieven hiervoor. Hetzelfde geldt voor de kennis van een aantal individuele actievoerders. Bij het kapconflict had deze kennis bijvoorbeeld ook betrekking op de situatie voordat het bos was opgekomen, wat het beeld nuanceerde dat bestaand bos plaats moet maken voor nieuwe natuur.

Los van dit voorbeeld, is de les vooral om lokale kennis te benutten. Aanvullend daarop: zet ook in op het delen hiervan en het opbouwen van gezamenlijke ervaring om die lokale kennis verder te ontwikkelen.

### **Ten slotte**

Conflicten horen bij (natuur)beleid. Elke keer opnieuw moet daarin een weg worden gevonden. Soms lukt het om in de loop van het proces constructieve stappen te zetten. Hierboven zijn daarvoor een aantal handreikingen vanuit de praktijk gegeven. Andere keren gaat het meer om het hanteerbaar houden, waarbij een goed proces het belangrijkste is wat mogelijk is. Dan komt het aan op criteria als geïnformeerde afgewogen besluitvorming, transparantie, meerderheid en inclusiviteit, waarbij ook partijen die niet zo goed georganiseerd zijn de kans krijgen zich te uiten.

Dit alles zijn geen unieke, nooit eerder gehoorde, voorstellen. Dat doet echter geen afbreuk aan de betekenis ervan. Het belang ervan is met name dat ze zijn gebaseerd op de persoonlijke ervaringen van mensen die betrokken waren in het jachtconflict in de Amsterdamse Waterleidingduinen en het kapconflict in Salland. Het zijn dan ook overwegingen die ieder die in een potentieel conflictueus proces werkt zich ter harte zou moeten nemen.



---

# Literatuur

- Aarts, N., B. Ruysenaars, C. Steuten, C., A. van Herzele (2015). Natuur en beleid betwist: een analyse van de aard en het verloop van online discussies over implementatie van natuurbeleid in Nederland, WRR Working Papers. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.
- AWD (2015). Damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen, een overzicht. Rapportage aan de raadscommissie Financiën van de gemeente Amsterdam.
- Bekkers, V.J.J.M., H. Beunders, A.R. Edwards, R. Moody (2008). De virtuele lout in het kruisvat. Welke rol spelen de oude en nieuwe media in de micromobilisatie van burgers? Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma, C.J.A.M. Termeer (2012). Leren van conflicten groen en groei. Gaasterland, de Gelderse Vallei en Noordwest Overijssel. Landschap 29(1):5-13.
- Brahm, E. (2003). Conflict Stages. In: G. Burgess & H. Burgess (Eds.). Beyond Intractability. Boulder CO: Conflict Information Consortium, University of Colorado.
- Breman, B.C., T.J.M. Mattijssen, T.M. Stevens (2018). Natuur 2.0. Het natuurdebat op social media. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 131.
- Buijs, A.E. (2009). Protest door verbondenheid. De draagvlakmatrix als model om maatschappelijk protest te begrijpen. In Turnhout, E., B.H.M. Elands (red) (2009). Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-studie 9.
- Buijs, A.E., F. Langers, T.J.M. Mattijssen, I.E. Salverda (2012). Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie. Wageningen: Alterra, Alterra-rapport 2362.
- Buijs, A.E., Boonstra, F.G. (red.) (2020). Natuurbeleid betwist; Visies op legitimiteit en natuurbeleid. Zeist / Wageningen: KNNV uitgeverij / Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 162.
- De Groot, M., I.E. Salverda, R.I. van Dam, J.L.M. Donders (2012). Gedreven streven voor natuur en landschap : over actiegroepen van burgers tegen grote landschappelijke ingrepen Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, (WOt-paper 19) – 8
- De Groot, M., I.E. Salverda, R.I. van Dam, J.L.M. Donders (2012). Drijfveren, sociaal kapitaal en strategie van burgeracties tegen grote landschappelijke ingrepen. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 117.
- De Haas, W. (2006). Planning als gesprek. Grondslagen voor ruimtelijke planning en beleid in de eenentwintigste eeuw. Utrecht: De Graaff.
- Deutsch, M. (1983). Conflict Resolution: Theory and Practice. Political Psychology 4(3): 431-453.
- Drenthen, M. (2012). Durf te verhalen over de betekenis van de natuur! Niet beleving of biodiversiteit, maar verbinding is de grondslag voor natuurbescherming. Vakblad natuur, bos en landschap 9:32-34.
- Dubbink, G. W., E. van Zadelhof (2005). De legitimiteit van het natuurbeleid van LNV. Krisis 2005/2: 66-79.
- Eshuis, J., C.M.J. van Woerkum (2003). Trust and monitoring in governance processes: lessons from landscape management by farmers in a Dutch municipality. Journal of Environmental Policy & Planning 5 (4): 379-396.
- Johannink, R.H., J. Jensen (2014). Sociale media veranderen het veiligheidsdomein. Arnhem: Infopunt Veiligheid van het Instituut Fysieke Veiligheid.
- Johannink, R.H., B.P.M. Gorissen, N.K. van As (2013). Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties? Apeldoorn / Houten: Politie & Wetenschap / VDMMP.
- Keulartz, J. (1995). Strijd om de natuur. Kritiek van de radicale ecologie. Amsterdam: Boom.
- Langers, F., T.J.M. Mattijssen, A.E. Buijs, E.G. Steingröver, J. Westerink (2013). Ethiek, emoties en ophef over dieren in de natuur; Theorie en praktijk van maatschappelijke discussies omtrent beheermaatregelen gericht op in het wild levende dieren. Wageningen: Alterra, Alterra-rapport 2441.

- 
- Laws, D., D. Hogendoorn, H. Karl (2014). Hot adaptation: what conflict can contribute to collaborative natural resource management. *Ecology and Society* 19/2: 39.
- Loots, I., P. Leroy (2003). Conflicten bij de uitvoering van gebiedsgericht natuurbeleid. Een interpretatiekader. *Landschap* 21(4):199-209.
- Luhmann, N. (2012). *Introduction to systems theory*. English translation. Cambridge: Polity Press.
- Lyotard, J.F. (1988). *The Differend: Phrases in Dispute*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Mattijssen, T.J.M., B.C. Breman, T.M. Stevens. (2019). Het Online debat over de Oostvaardersplassen. De invloed van sociale media op natuurbeheer. *Landschap* 36(1), 4-13.
- Miller, C.R. (1984). Genre as Social Action. *Quarterly Journal of Speech* 70:151-167.
- Mouffe, C. (2005). *The Democratic Paradox*. London/New York: Verzo.
- Nahapiet, J., S. Ghoshal (1998). Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. *The Academy of Management Review* 23(2):242-266.
- Pearce, W.B., S.W. Littlejohn (1997). *Moral Conflict. When Social Worlds Collide*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice*. Revised edition. Harvard: Harvard University Press.
- Schuyt, C.J.M. (1972). *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*. Amsterdam: Amsterdam Academic Archive.
- Stevens, T.M., N. Aarts, C.J.A.M. Termeer, A. Dewulf (2016). Social Media as a new playing field for the governance of agro-food sustainability. *Current opinion in Environmental Sustainability* 18: 59-106.
- Stoll-Kleemann, S. (2001). Barriers to nature conservation in Germany: a model explaining opposition to protected areas. *Journal of Environmental Psychology* 21:369-385.
- Tauw (2018). *Inrichtingsplan Bosvorming Helhuizen*. Utrecht: Tauw.
- Van Broekhuizen, J., R. van Wonderen, J. Boers (2012). *Samenleven met verschillen*. Amsterdam: Bureau Onderzoek en Statistiek.
- VanHoose, K., F. Savini (2017). The social capital of urban activism. *City* 21(3-4):293-311.
- Van Wonderen, R., R. Witte (2016). *Omgaan met maatschappelijke spanningen*. Handreiking. Utrecht: Kenniscentrum Integratie en Samenleving.
- Vink, J. (2019). *The Open Society and its Animals*. Proefschrift. Leiden: Universiteit Leiden.

---

# Verantwoording

Dit project werd begeleid door dr. Rosalie van Dam (Wageningen Environmental Research) en dr. Didi van Doren (Planbureau voor de Leefomgeving). Op de werkwijze is gereflecteerd door een klankbordgroep vanuit WENR en PBL. Het rapport is tevens uitgebreid gereviewd door dr. Roel During en ir. Petra van Egmond.

De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.



# Bijlage 1    Overzicht natuurconflicten

Onderstaande tabel B1.1 geeft een overzicht van de conflicten die wij in onze inventarisatie tegenkwamen. De lijst pretendeert niet uitputtend te zijn.

**Tabel B1.1** Overzicht van conflicten over natuurmaatregelen, zichtbaar in de sociale media.

Ingreep of maatregel waarover een conflict is ontstaan	Locatie	Provincie	Periode
Bomenkap	Quintusbos, gemeente Haren	Groningen	2008
Nalaten maatregelen bescherming otters tegen verkeer	De Wielen Leeuwarden	Friesland	2013
Huidige weidevogelbeheer	Scharnegoutum	Friesland	2018
Verkoop Asser natuur incl. toestaan commerciële benutting t.b.v. kostenreductie onderhoud	Assen	Drenthe	2016-2018
Houtkap	Sterrebos Frederiksoord	Drenthe	2016
Opkopen landbouwgronden (150 ha) en vernatting in het kader hoogveenontwikkeling Natura 2000	Egbertsdijkvenen, Kloosterhaar	Overijssel	2015
Onderhoud Heemtuin Kampen	Kampen	Overijssel	2018
Bomen kappen t.b.v. Natura 2000 doelstellingen (heide jeneverbes)	Lemelerberg	Overijssel	2018
Bomen kappen in het kader van Natura 2000	Sallandse Heuvelrug	Overijssel	2018 -2019
Beheerjacht op Edelherten, verplaatsen Konickpaarden	Oostvaardersplassen	Flevoland	2018
Aanleg klimaatpark in de Velperwaard	Velperwaard, Velp	Gelderland	2011
Kappen van bomen	Nijmegen- Groesbeek-Mook	Gelderland	
Uitzetten wisenten	Radio Kootwijk	Gelderland	2016
Afschieten van wild	Veluwezoom en Deelerwoud	Gelderland	2012 en 2013. 2018 laait op vanwege droogte
Afschieten edelherten bij natuurbrug Hulshorst vanwege overlast door herten	Hulshorst	Gelderland	2012
Afsluiting natuurgebied	Culemborg	Gelderland	2015 - 2019
Kappen van 29 beeldbepalende populieren, in het kader van bosonderhoud (bomen waren van binnen verrot)	Bisonbaai Ooijpolder bij Nijmegen	Gelderland	2018
Aanbesteding beheer door schapen (speelt ook elders)	Utrechtse Heuvelrug	Utrecht	
Kappen t.b.v. aanleg ecoduct (mitigerende maatregel). Gaat gepaard aan aanleg busbaan. Extra natuurgebieden (rustgebied) ten koste van recreatiegebied: 17 ha.	Anna's Hoeve ten oosten van Hilversum	Utrecht	Vanaf 2009. Loopt nog steeds.
Natuurontwikkeling Wilnis Bovenlanden	Wilnis Bovenlanden, De Ronde Venen	Utrecht	2009 - 2014
Aanleg ecoduct (mitigerende maatregel)	Ecoduct Boele Staal bij Soesterberg	Utrecht	Plan uit 2010, kierbesluit is bv in uitvoeringsfase
Bomenkap met als doel meer stuifzand (dynamiek); vernatting; Meer algemeen: grijze duinen (Natura 2000) versus naaldbossen	Schoorl	Noord- Holland	
Kappen van vier dennenbossen t.b.v. grijs duin. Ook bedoeld om gevolgen stikstof depositie te compenseren.	Schoorlse Duinen	Noord- Holland	2018
Aanleg ecoduct Zandpoort (mitigerende maatregel)	Zandvoort	Noord- Holland	Geopend 2013
Markermeerdijk: dijk achter dijk	Volendam, Durgerdam, Waterland	Noord- Holland	2015 - 2018

Omvorming van naaldbos naar loofbos op Texel	De Dennen, Texel	Noord-Holland	
Amsterdam Wetlands: integraal plan voor samenvoeging van natuurgebieden die nu al voor een groot deel in handen zijn van natuurorganisaties. Met o.a. stoppen met peilverlaging en daardoor minder ruimte voor landbouwbeheer. In 2050 12000 ha. Kunstactie tegen de jacht Petten	Gebied tussen Alkmaar en Amsterdam	Noord-Holland	2018
Vernatting van de polder ten behoeve van natuur	Petten	Noord-Holland	
Actie tegen het natuur- en recreatieproject Buijtenland van Rhooen (600 hectare) en voor het behoud van de huidige polders	Horstermeerpolder	Noord-Holland	2016
Tegen de aanleg van het omzetten van het hele eiland Tiengemeten naar een natuurgebied	Rhooen (polder Het Buijtenland)	Zuid-Holland	2013. Laatste bericht juni 2018
'Plan voor natuurinvulling Bodegraven-Noord	Tiengemeten	Zuid-Holland	1997
Wijziging beheerder, vermoedelijk vanwege kostenbesparing.	Bodegraven	Zuid-Holland	2008-2018
Ontpoldering; nieuwe natuur	Hoeksewaard	Zuid-Holland	
Plan Plevier: 150 ha natuurcompensatie	Hedwigepolder	Zeeland	1999 - 2018
Bomen kappen in kader onderhoud	Baarland	Zeeland	2016-2018
Bomenkap	IJzerenmangebied/S tadswandelbos, Weert	Noord-Brabant	2018
Bomenkap	Breda	Noord-Brabant	1994 - 1995
Bomenkap	Ulvenhoutse Voorbos	Noord-Brabant	2010
Actie tegen beperken van toegankelijkheid tbv wisenten	Maashorst Uden	Noord-Brabant	2017
Wegsnoeien struiken	Pelgrimsdijk Zevenbergen	Noord-Brabant	2018
Bomenkap van 150 a 200 ha bos	Mariapeel	Limburg	2014
Beheerjacht gericht op beperken overlast bevers Limburg (dec 2018 15 bevers)	Neerpeelbeek, Bosbeek, Everlose beek	Limburg	2018
natuurontwikkeling, grondopkopen van m.n. boeren, verbinden gebieden/inzet grote grazers	Kempen-Broek, Weert	Limburg	
natuurontwikkeling: afgraven in kader van grindwinning	Grensmaas	Limburg	1990 - 1995
Bomenkap; kap exoten	Drents-Friese Wold en het Dwingelderveld	Drenthe, Friesland	2005
Aanleg Markermeer / Markerwadden	Markermeer	Flevoland, Noord-Holland, Utrecht	2017
Kappen van bomen in het kader van rewilding	Drents Friese Wold Dwingelderveld	Friesland, Drenthe	2005
Weren van wandelaars door Natuurmonumenten in de Noordelijke Vechtstreek	Noordelijke Vechtstreek	Noord-Holland	1998
Zonering: meer toegankelijkheid in een deel om ander deel te sparen	Amsterdamse Waterleidingduinen in Zandvoort en Noordwijk	Noord-Holland Zuid-Holland	
Bomen kappen in de Amsterdamse Waterleidingduinen	Amsterdamse Waterleidingduinen in Zandvoort en Noordwijk	Noord-Holland Zuid-Holland	2019
Afschieten van damherten om verkeersoverlast en begrazingsdruk te verminderen.	Amsterdamse Waterleidingduinen in Zandvoort en Noordwijk	Noord-Holland Zuid-Holland	

---

# Bijlage 2 Respondenten

## **Jacht in de Amsterdamse Waterleidingsduinen**

- Betrokken bewoner
- Dierenbescherming
- Faunabescherming
- Animal Rights
- Provincie (oud-gedeputeerde)
- Waternet (directeur, communicatiemedewerker, medewerker)
- PWN
- Gemeente Zandvoort (oud-burgemeester)

## **Kappen van bomen in Salland**

- Twee betrokken bewoners
- Natuurmonumenten (medewerker en lid ledencommissie)
- Staatsbosbeheer (Overijssel en landelijk)
- Landschap Overijssel (ecoloog en terreinbeheerder)
- Provincie Overijssel (ecoloog en omgevingsmanager)
- Meldpunt Bomenkap (via mail)

---

# Bijlage 3    Onderwerpen voor interviews

De onderstaande lijst geeft een overzicht van de onderwerpen die in de semigestructureerde interviews aan de orde zijn gekomen. Overigens niet altijd precies in deze volgorde en niet letterlijk in onderstaande bewoordingen. De onderwerpen voor gesprek zijn ontleend aan het in hoofdstuk 2 besproken analytisch raamwerk.

## **PERSOON EN ORGANISATIE**

- Persoonlijke betrokkenheid
- Organisatie
- Gebied / probleem

## **PROCESVERLOOP**

- Procesverloop en de belangrijkste momenten (sleutelmomenten)

## **STRATEGIEONTPLOOIING**

- Doel van acties gedurende het proces.
- Bredere of uiteindelijke doel van acties.
- Aanpak / methode. Wat en waarom? (waaronder: juridische middelen, beïnvloeden politieke besluitvorming, beïnvloeden, mobiliseren actieve medestanders, beïnvloeden publieke debat via publieke media, via sociale media)
- Rol van sociale media. Op welke manier en waarvoor ingezet (waaronder: informeren van publiek, anderen buiten eigen organisaties betrekken, eigen organisatie regelen, direct commentaar leveren op andere actoren).

## **KARAKTER ORGANISATIE**

### *Netwerken, Relaties met andere actoren*

- Samenwerkingen formeel
- Samenwerkingen informeel
- Invloed en gezag. Waarop gebaseerd?

### *Identiteit, opvattingen, waarden*

- Identiteit: zelfbeeld en positie van eigen organisatie in grotere maatschappelijke ontwikkeling
- Opvattingen over: de natuur, het proces, andere actoren (tegenstanders, medestanders)
- Waarden, waarop gebaseerd: ideaal voor de natuur, omgang met dieren, manier waarop de overheid optreedt, maatschappijbeeld, politiek ideaal, bepalende ervaringen, binding met het gebied.

## **REFLECTIE**

- Terugblik op resultaten. Ook niet inhoudelijke of indirecte resultaten
- Zaken die anders zijn verlopen dan verwacht. Onverwachte resultaten
- Volgende keer anders
- Mogelijkheden voor compromis



---

# Bijlage 4 Sociale media analyse

Voor de sociale media analyse zijn data verzameld met behulp van het softwareprogramma Coosto. Met dit programma zijn publiek toegankelijke sociale media doorzocht op berichtgeving over Amsterdamse Waterleidingduinen en Salland, en daarbinnen ook specifiek op conflict en respectievelijk op de onderwerpen jacht en bomkap. Deze berichten zijn vervolgens met behulp van Coosto kwantitatief geanalyseerd om iets te kunnen zeggen over de frequentie van berichtgeving, woordgebruik en de rol van diverse auteurs/accounts door de tijd heen. Aanvullend zijn de berichten meer diepgaand en inhoudelijk geanalyseerd om inzicht te krijgen in de opeenvolging in de tijd en de aard van het debat. Hierbij is onder andere ingezoomd op de inhoud van sleutelberichten en de rol van bepaalde actoren. De gehele analyse vond plaats in een iteratief proces met meerdere rondes van kwantitatieve en kwalitatieve analyse en een tussentijdse verzameling van aanvullende data.

## Amsterdamse Waterleidingduinen

### Zoekopdracht en afbakening

#### Afbakening

Periode 01/01/2012 - 31/05/2019.

#### Brede query

waterleidingduin\* | "waterleiding duin\*" | waterleidingsduin\* | "waterleidings duin\*" | "#awd" - #LOCAL -#FPACE -#XF -#FTYPE\*

#### Conflict query

(waterleidingduin\* | "waterleiding duin\*" | waterleidingsduin\* | "waterleidings duin\*" | "#awd") (\*conflict\* | \*ruzie\* | \*actievoer\* | \*protest\* | boos | boosheid | woede\* | onbegrip | \*gevecht\* | \*strijd\*)

#### Natuur en beheer query

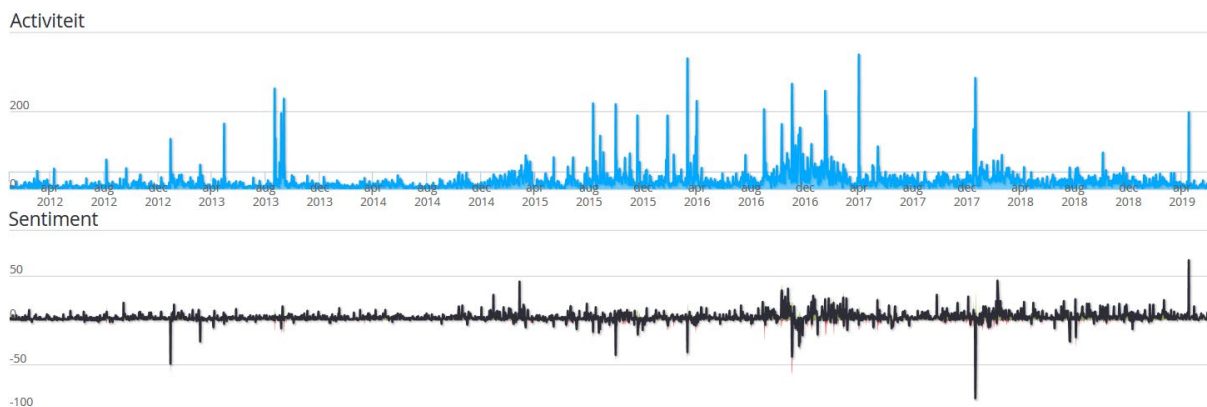
(waterleidingduin\* | "waterleiding duin\*" | waterleidingsduin\* | "waterleidings duin\*") (\*natuur\* | \*beheer\* | \*jacht\* | damhert\* | afschot\* | afgeschoten\* | jager\* | herten\* )

### Activiteit

Op sociale media is er vrijwel dagelijks content die wordt gepost over de Amsterdamse Waterleidingduinen. Gemiddeld gaat het hier om zo'n 23 berichten per dag, maar er zijn uitschieters tot boven de 300 (Tabel B4.1 en Figuur B4.1).

**Tabel B4.1** *Overzicht activiteit op sociale media over de Amsterdamse Waterleidingduinen (jan 2012 – mei 2019).*

Aantal berichten	54.597
Sentiment	18% positief, 6% negatief
Bronnen	11310 verschillende webpagina's
Auteurs	12540 unieke auteurs geïdentificeerd; 37% man, 26% vrouw, 37% onbekend



**Figuur B4.1** Het aantal berichten op sociale media over de Amsterdamse Waterleidingduinen in de periode januari 2012 tot en met mei 2019 (bovenste grafiek), en het sentiment (positief dan wel negatief) in deze berichten (onderste grafiek) (Bron: Coosto, 2019).

### Bronnen, bereik en invloed

Twitter is met bijna 78% van het totaal aantal berichten het meest gebruikte platform om over de Amsterdamse Waterleidingduinen te berichten (Tabel B4.2). Ook als we #AWD buiten de zoekopdracht laten, gaat het nog steeds om ongeveer 60%. Aanvullend onderzoek laat zien dat er de nodige besloten groepen rondom het gebied op Facebook zijn (zie hieronder meer bij 'communities'). Deze worden vanwege het besloten karakter van deze groepen niet geïndexeerd in Coosto.

De meest prominente website is het forum van waarneming.nl, een platform dat wordt gebruikt om natuurwaarnemingen te delen (Tabel B4.3). Ook de fotografiewebsite zoom.nl komt prominent naar voren, een indicatie dat er vanuit het gebied de nodige foto's worden gedeeld op het internet – dit zijn vrijwel allemaal foto's van de natuur in het gebied. Discussiefora die veel gebruikt worden zijn fok.nl (algemeen discussieforum) en paardenforum bokt.nl, waar behalve over een (gesloten) rutterroute ook over het natuurbeheer in het gebied wordt gediscussieerd. De berichtgeving in de nieuwsmedia komt vooral van lokale of regionale kranten, met name het Haarlems Dagblad en de IJmuider Courant, maar ook Purmerend Vandaag (website daarvan linkt door naar het Noordhollands Dagblad) en Het Parool komen naar boven (Tabel B4.4). De landelijke nieuwsmedia komen niet terug in de bronnen met het grootste aantal berichten.

**Tabel B4.2** Aantal berichten per platform.

Platform	Aantal berichten
Twitter	42599
Nieuws	4131
Blog	3865
Forum	1701
Facebook	1193
Instagram	686
YouTube	282
Pinterest	159
Review	25

**Tabel B4.3** Aantal berichten per bron.

Bron	Aantal berichten
Twitter.com/bosawd	2750
Twitter.com/Prunusjager	1431
Forum.waarneming.nl	797
Twitter.com/whcorn	528
Zoom.nl	424
Twitter.com/pattertje	418
Twitter.com/joshollegien	399
Twitter.com/MiekKoopmans	354
Twitter.com/Arno_JanB	334
www.dichtbij.nl	300

**Tabel B4.4** Berichten met het grootste aantal views.

Bron	Bericht
NOS	1440 damherten afgeschoten in jaar tijd in Waterleidingduinen
AT5	Houd bewegingsvrijheid fietsende mindervaliden in Waterleidingduinen beperkt
AT5	De gemeente stelt dat er 'geen sprake van plezierjacht in de Amsterdamse Waterleidingduinen kan en zal zijn'
AT5	Door nieuwe wetgeving zouden nu ook plezierjagers op damherten in de Waterleidingduinen mogen schieten. D66 en PvdA waren niet op de hoogte van de wijziging en reageren geschrokken
AT5	Boswachters voor raadsel na mysterieuze vondst in Waterleidingduinen
AT5	VIDEO: Amsterdamse Waterleidingduinen schitterend in beeld gebracht van boven
AT5	In de Amsterdamse waterleidingduinen zijn sinds vorig jaar maart 1444 damherten afgeschoten
Zoover	Top 10 bijzondere wandelroutes in Nederland
Zoover	Wat zijn mooie wandelgebieden in de winter?
RTLnieuws	Ruim 1400 herten afgeschoten in Waterleidingduinen
Het Parool	Een groep kinderen heeft bij koning Willem-Alexander een 'gratieverzoek' ingediend voor de herten in de Amsterdamse Waterleidingduinen.
Het Parool	In de Amsterdamse Waterleidingduinen verzamelen zich steeds meer mensen om een vos te spotten en fotograferen

## Inhoud van berichten en trending topics

Om een beeld te krijgen van de actualiteit kijken we ook naar trending topics die door Coosto worden geïdentificeerd. Dit zijn niet de woorden die in absolute zin het meest worden gebruikt, maar woorden die in relatieve zin veel in de aandacht staan ten opzichte van eerdere tijdsperiodes. Omdat het algoritme waarmee Coosto deze berekent niet toegankelijk is, is onduidelijk wat deze precies zeggen. Wel is duidelijk dat het gaat om woorden die op bepaalde momenten vaker worden gebruikt en dus in relevantie zijn toegenomen. De trending topics bieden daarmee een indicatie van de jaarlijkse actualiteit op sociale media als het gaat om de Amsterdamse Waterleidingduinen. In tabellen B4.5, B4.6 en B4.7 staat een overzicht van de trending topics volgens Coosto, voor de drie gebruikte zoekopdrachten.

**Tabel B4.5** Brede query.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Rechter	Amsterdamse Waterleidingduinen	Struinen	Damherten	Amsterdamse waterleidingduinen	Bossie	Bossie	Medicatie
2	Fietsers	Afgeschoten	View	Stem	Rechter	Amsterdams e waterleidingduinen volgens raad	Instagram	Dementeren d
3	Een fietspad	Winter	Drinkwater	Damherten in Amsterdamse Waterleiding duinen	Afgeschoten	Amsterdams e waterleiding duinen	Waterleiding duinen	Richting waterleiding duinen
4	Massaal dood	Damherten in de waterleiding duinen	Vogelenzang	Insecten	Afschot Damherten	Diervriendelij ke alternatieven	Oostvaarders plassen	Tips
5	Massale sterfte damherten waterleiding duinen	AWD	Bekijk	Natuur	Kennemerlan d	Zéér	OVP	N206

**Tabel B4.6** Natuur en beheer query<sup>15</sup>.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Rechter	Amsterdamse waterleidin gduinen	Struinen	Damherten	Afgeschote n	Amsterdamse waterleidin gduinen volgens raad	Veluwe	Jacht op vossen
2	Massaal dood	Afgeschote n	Drinkwater	Herten	Rechter	Diervriende lijke alternatiev en	Oostvaarde rsplassen	Luxemburg
3	Duin	Afschot	Ervaring	Damherten in Amsterdamse waterleidin gduinen	Kennemerl and	Zeer	Amsterdamse Waterleidin gduinen	Dieren in de winter
4	Massale sterfte damherten Waterleidin gduinen	Winter	Harte	Gebied	Nationaal park zuid	Geen kans	Waternet	Nederland
5	Kennemerl and	Damherten in de waterleidin gduinen	Ruimte	Plan	Holland	Hart	Bossie	Recht

<sup>15</sup> In deze tabel zijn alleen inhoudelijke trending topics opgenomen. Technische onderdelen van webadressen, zoals bijvoorbeeld de term 'width', verschijnen ook wel eens in de lijst met trending topics, maar zijn niet opgenomen.

**Tabel B4.7** Conflict query.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Stichting natuurbelang AWD	Winter	Plaats	Afschot damherten	Werkbezoek waterleiding duinen	Raad van State	Jonge planten	Voorkeur
2	Vogelenzang	Natuurgebied	Praktijk	Partij voor de dieren	Den damherten doodschieten	Mail	Edelherten in de Oostvaarders plassen	Ons land
3	Een fietspad	Oostvaarders plassen	Wild levende dieren	Nieuws	Protestactie bij provinciehuis	Gezondheid	Regio	Ruimte
4	Strijd	Aantal damherten	Wildlijst	Gemeente Amsterdam	Schietent voor jagers	Hoogleraar Jaap Seidell	Actievoerders	Steenworp Afstand
5	Vrouwtjes	Amsterdamse gemeenteraad	Eén	Afschieten Damherten	Verworden	Seidell @ Parool	Ogen	Uitzicht

**Meest gebruikte woorden**

Tabel B4.8 en B4.9 laten de meest frequent gebruikte woorden zien uit een sample van 5000 Twitter- en 1000 nieuwsberichten. Deze zijn handmatig gefilterd (met name lidwoorden en voorzetsels zijn verwijderd). Hoewel de aard van berichtgeving op Twitter verschilt van andere sociale media (wat een overkoepelende vergelijking lastig maakt), laat dit wel zien over welke onderwerpen veel wordt gesproken.

**Tabel B4.8** Frequentie-analyse Twitter (sample: 5000 willekeurig gekozen berichten)

Woord	Frequentie
#AWD	2720
@BOSAWD	1153
Amsterdamse	1083
Damherten	593
#damherten	421
Bossie	358
#volgdenatuur	301
#waterleidingduinen	268
afschot	200
tegen	196
herten	189
#waternet	185
@prunusjager	174
vos	159
vandaag	148
#vos	144
mooi	141
#PVDD	137
Natuur	137
afschieten	131
#AWDtwitter	123
#natuur	122

**Tabel B4.9** Frequentie analyse nieuwsmedia (sample: 1000 willekeurig gekozen berichten)

Woord	Frequentie
Waterleidingduinen	2074
Damherten	1126
Amsterdamse	839
Dieren	721
Herten	602
Afschieten	343
Duinen	325
Zandvoort	305
Amsterdam	301
Aantal	300
Geen	292
Gebied	287
Provincie	271
Tegen	253
Afgeschoten	242
Populatie	231
Noordholland	208
Afschot	201
Gemeente	186

**Pieken in de berichtgeving**

- 21 augustus 2013. Berichtgeving: Amsterdamse gemeenteraad geeft aan dat Damherten mogen worden afgeschoten, hierop volgen meteen veel reacties – o.a. van de PvDD en PVDD-kamerlid Esther Ouwehand. Deze discussie blijft nog een tijdje doorgaan (nieuwe pieken in september).
- 5 september 2013. Een meerderheid van de gemeenteraad van Amsterdam steunt het besluit van het college van B&W om de damherten af te schieten. Dit bericht wordt veel gedeeld en roept ook veel reacties op. Marianne Thieme schrijft er een blog over op joop.nl en haar Tweet waarin ze de jacht afwijst wordt veel gedeeld.
- 10+11 augustus 2015. Nieuwsbericht: afschot dreigt voor 2400 damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen. Er is een petitie door de dierenbescherming gestart om dit te voorkomen.
- 30 september 2015. Nieuwsbericht: gemeente Amsterdam heeft groen licht gegeven voor afschieten 2200 damherten. Veel boze reacties op Twitter en ook van de Dierenbescherming.

- 10 november 2015. Nieuwsbericht: Partij voor de Dieren gaat het afschieten van duizenden damherten aanvechten. Ook de Faunabescherming bericht over dit afschieten op Twitter met de veelzeggende hastag #FAIL.
- 10 maart 2016. Besluit van de rechtbank: de jacht mag doorgaan. Opnieuw veel boze reacties op diverse sociale media.
- 31 maart 2016. Een foto vanuit het gebied gaat op Twitter rond. Op basis van de reacties is te zien dat het met de jacht te maken heeft, maar de foto zelf is offline gehaald en niet meer vindbaar.
- 30 augustus 2016. Nieuwsbericht: ook na een beroep van o.a. de Dierenbescherming en Faunabescherming heeft de rechtbank besloten dat de jacht in de Amsterdamse Waterleidingduinen mag doorgaan.
- 1-3 november 2016. Het afschieten is inmiddels aan de gang, en er worden wat ervaringen gedeeld van mensen die de schoten horen, of de jacht meemaken – er worden zelfs foto's van de jacht gedeeld. De meeste van de actieve Twitteraars die zich met het gebied bezighouden (uit de lijst hierboven) berichten erover, grotendeels negatief.
- 15-18 januari 2017. Deze piek wordt veroorzaakt door een combinatie van twee zaken die spelen rondom het gebied: enerzijds het nieuws dat de Raad van State het afschieten van Damherten toestaat; anderzijds een demonstratie die bij Zandvoort is georganiseerd en waarbij er een 'grote opkomst' is.
- 1 april 2017. Nieuwsbericht: inmiddels zijn ruim 1400 damherten afgeschoten. Dit levert veel reacties op en leidt tot de grootste piek in onze analyse (338 berichten op 1 dag).
- 20 december 2017. Ook de Raad van State oordeelt dat de afschotvergunning terecht is vergeven en dat de jacht op damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen mag doorgaan.
- 16 april 2019. Veel berichten over een vermist persoon in (de omgeving van) de Amsterdamse Waterleidingduinen, en gedeelde oproepen om te helpen zoeken.

## Communities

Er zijn een aantal online gemeenschappen rondom het gebied gevonden m.b.v. een struintocht op de diverse media (tabel B4.10). De meeste van deze groepen bevinden zich op Facebook, deze zijn niet allen openbaar toegankelijk. Dit geeft ook aan dat niet alle berichten uit deze groepen door ons zijn meegenomen. In hetgeen wat wij hier analyseren zijn alleen de berichten vanaf open pagina's meegenomen, want Coosto kan geen inhoud van besloten pagina's indexeren.

**Tabel B4.10** Online communities rondom de Amsterdamse Waterleidingduinen

Naam community	Platform	Actief sinds	Open / gesloten	Aantal leden / followers	Onze omschrijving
Amsterdamse Waterleidingduinen	Facebook		Open	3669 likes	'Officiële' pagina van het gebied
Amsterdamse Waterleidingduinen Beleving	Facebook	02-09-2015	Open	713 likes / 731 followers	Mensen delen hier foto's en video's uit het gebied
Beleef De Amsterdamse Waterleidingduinen	Facebook	03-11-2014	Gesloten	1247 leden	Mensen delen hier foto's en video's uit het gebied
De AWD stringgroep	Facebook	16-09-2014	Gesloten	729 leden	AWD enthousiasten die foto's delen en soms samen door het gebied struinen
De AWD discussiegroep	Facebook	14-08-2014	Gesloten	491 leden	Groep om over de ethische en morele kwesties in het gebied te discussiëren
Historische werkgroep Amsterdamse Waterleidingduinen	Facebook	18-07-2013	Open	249 likes / 256 followers	Foto's en korte verhalen voor liefhebbers van de historie van AWD
Amsterdamse Waterleidingduinen	Waarneming.nl		Open	n.v.t.	Platform voor het doorgeven van natuurwaarnemingen uit het gebied
Amsterdamse Waterleidingduinen Fotografie	Facebook	21-06-2012	Gesloten	4259 leden	Groep om foto's uit het gebied te delen

## Het brede beeld

De online communities rondom de Amsterdamse Waterleidingduinen bevinden zich voornamelijk op Facebook. In grote lijnen zijn de onderwerpen die in deze groepen worden besproken een reflectie van het bredere beeld. Er is in al deze groepen veel aandacht voor fotografie en recreatie. Een groot aantal berichten in deze groepen, wellicht zelfs de meerderheid, betreft foto's die in het gebied gemaakt zijn.

Veelal zijn dit foto's van dieren, waarbij met name damherten en vossen populair zijn. Ook amfibieën, reptielen, vogels en insecten worden regelmatig op de foto gezet. In sommige groepen (bijvoorbeeld *Amsterdamse Waterleidingduinen beleving* of *De AWD struingroep*) bestaat de berichtgeving vrijwel uitsluitend uit foto's en is er amper of geen discussie over het wildbeheer. De 'pieken' die hierboven benoemd worden zijn dan ook lang niet in alle Facebookgroepen van even grote invloed. Daarbij is de moderatie in deze Facebookgroepen een mogelijke factor van invloed: het kan heel goed zijn dat gevoelige berichtgeving rondom het (wild)beheer in sommige groepen wordt verwijderd.

### Discussie over het voeren van wilde dieren

Het blijkt dat veel mensen de vossen en herten voeren, al dan niet om zo een mooi kiekje te kunnen maken. Als gevolg daarvan zijn er diverse plaatsen in de Amsterdamse Waterleidingduinen waar dieren gewoon naar de mensen toekomen en zich gemakkelijk laten fotograferen. Sommige mensen zijn het hier niet mee eens, en benadrukken dat het om wilde dieren gaat. Dit resulteert in sommige groepen in behoorlijk heftige discussies. Deze discussie speelt bijvoorbeeld ook als het over vos 'Lady' gaat, populair onder fotografen omdat ze makkelijk te fotograferen was, met zelfs een eigen Facebookpagina, en meerdere blogs die aan haar gewijd zijn. Er is een (kleine) online community, met (nu nog) 102 leden, op Facebook, waarin over het wel en wee van deze vos wordt bericht en waarop foto's worden geplaatst. Haar overlijden in 2016 wordt online met verdriet ontvangen.

## Salland

### Zoekopdracht en afbakening

#### Afbakening

Periode 01/01/2012 - 31/08/2019.

#### Brede query Sallandse Heuvelrug

'Sallands\* Heuvelrug\*' | sallandseheuvelrug

#### Brede query Lemelerberg

Lemelerberg

Er zijn hier anders dan bij Amsterdamse Waterleidingduinen geen query's geformuleerd die specifiek ingaan op conflict of een natuurmaatregel, vanwege het kleinere aantal berichten dat de brede query's Sallandse Heuvelrug en Lemelerberg opleveren.

### Activiteit

In totaal, Sallandse Heuvelrug en Lemelerberg gecombineerd, gaat het om ongeveer 21 berichten per dag, waarvan ongeveer 2/3 over de Sallandse Heuvelrug gaan (Tabel B4.11 en B4.12). Opvallend in deze case is wederom het positieve sentiment over de gehele breedte van dit tijdsspectrum. Er zijn echter een paar momenten waarop het sentiment overwegend negatief is, met name in de jaren 2012 en 2019 (Figuur B4.2).

**Tabel B4.11** Overzicht activiteit op sociale media over Sallandse Heuvelrug (2012 - 2019)

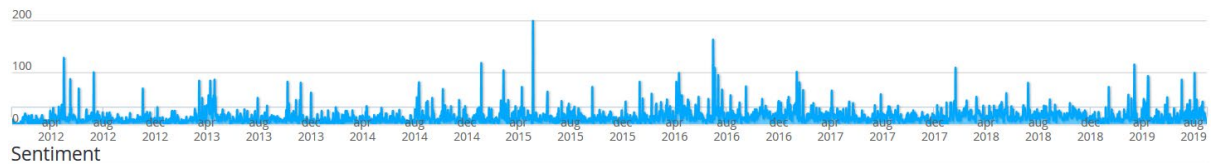
Aantal berichten		40.670
Sentiment	24% positief, 4% negatief	
Bronnen	9646 verschillende webpagina's	
Auteurs	12366 unieke auteurs geïdentificeerd; 38% man, 23% vrouw, 39% onbekend	

**Tabel B4.12** Overzicht activiteit op sociale media over Lemelerberg (2012 - 2019)

Aantal berichten		19.152
Sentiment	23% positief, 3% negatief	
Bronnen	5996 verschillende webpagina's	
Auteurs	6285 unieke auteurs geïdentificeerd; 40% man, 21% vrouw, 39% onbekend	

## Sallandse Heuvelrug

Activiteit

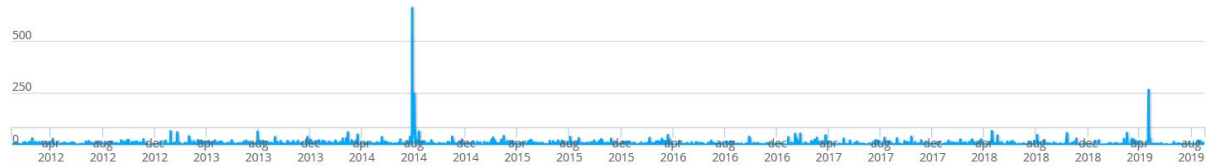


Sentiment



## Lemelerberg

Activiteit



Sentiment



**Figuur B4.2.** Het aantal berichten op sociale media respectievelijk over de Sallandse Heuvelrug en Lemelerberg. Voor beide over de periode januari 2012 tot en met mei 2019 (bovenste grafiek), en het sentiment (positief dan wel negatief) in deze berichten (onderste grafiek) (Bron: Coosto, 2019)

### Bronnen, bereik en invloed

Net als bij de Amsterdamse Waterleidingduinen zien we ook hier dat Twitter de meest gebruikte bron is om over de gebieden te praten (Tabel B4.13 en B4.14). Facebook maakt wegens tussentijds veranderde privacyregels niet langer deel uit van deze analyse, dus dat kan iets verschil uitmaken. Opvallend is het relatief groot aantal 'reviews' dat over de Sallandse Heuvelrug te vinden is op internet. Dit heeft voornamelijk betrekking op reviews van hotel 'Sallandse Heuvelrug' op website zoover.nl (Tabel B4.17 en B4.18).

**Tabel B4.13** Aantal berichten per platform voor de Sallandse Heuvelrug.

Platform	Aantal berichten
Twitter	17606
Nieuws	6197
Blog	2582
Review	2035
Forum	1059
Instagram	349
YouTube	269
Pinterest	223

**Tabel B4.14** Aantal berichten per platform voor de Lemelerberg

Platform	Aantal berichten
Twitter	14386
Nieuws	2667
Blog	900
Forum	863
Instagram	218
YouTube	61
Review	29
Pinterest	27

Over Sallandse Heuvelrug en Lemelerberg wordt weinig bericht in de nationale nieuwsmedia – nog veel minder dan bij de Amsterdamse Waterleidingduinen. Wel is er veel aandacht in de regionale media: Tubantia, Hart van Hellendoorn, RTV Oost, De Stentor en Salland Centraal, Nijverdal Centraal, Twentsvolksblad en TwenteCentraal (tabel B4.15 en B4.16).

**Tabel B4.15** Aantal berichten per bron voor de Sallandse Heuvelrug.

Bron	Aantal berichten
www.zoover.nl	1921
Twitter.com/WoudloperArend	1088
Twitter.com/NationaalParksh	647
www.tubantia.nl	582
www.hartvanhellendoorn.nl	569
www.rtvoost.nl	564
www.destentor.nl	464
Twitter.com/PBHaarle	402
Twitter.com/_Almelo	370
Twitter.com/keesjanwestra	363

**Tabel B4.16** Aantal berichten per bron voor de Lemelerberg

Bron	Aantal berichten
www.jouwregiocentraal.nl	327
Twitter.com/LandschapOV	315
www.mountainbike.nl	289
www.destentor.nl	285
www.vechtdalcentraal.nl	268
www.bokt.nl	244
Twitter.com/Hardenberg_N	202
www.sallandcentraal.nl	169
Twitter.com/bcDeWheem	162
www.detoren.net	160

**Tabel B4.17** Berichten met het grootste aantal views over Sallandse Heuvelrug.

Bron	Bericht
Twitter.com/nos	Ranavirus ontdekt op Sallandse Heuvelrug <a href="https://t.co/hxXrSHKRMF">https://t.co/hxXrSHKRMF</a>
www.zoover.nl	Dit weekend gaat het sneeuwen in Nederland
www.zoover.nl	Wandelen in Overijssel: 3 topbestemmingen
www.zoover.nl	4x doen tijdens de paasdagen
www.nu.nl	Waarom bomenkap voor Natuurmonumenten een groot dilemma is
www.nu.nl	Op deze plekken wandel je door een zee van paarse heide
www.zoover.nl	Fabelachtige vakantiehuizen voor natuurliefhebbers
www.nu.nl	Natuurmonumenten plant na kritiek voor elke gekapte boom een nieuwe boom
www.nu.nl	'Natuurmonumenten gaat minder bomen kappen en wil bossen aanleggen'
www.nu.nl	'Door aanhoudende droogte sterven zeldzame dieren- en plantensoorten uit'
www.nu.nl	Flevolands Nieuw Land nu officieel Nationaal park
Youtube.com/r/banjomovies	De laatste poging

**Tabel B4.18** Berichten met het grootste aantal views over Lemelerberg

Bron	Bericht
www.zoover.nl	Weekend weg in het najaar in Nederland? In deze vakantieparken moet je zijn
www.zoover.nl	Kindvriendelijke wandelroutes in Zwolle
Twitter.com/rtvoost	Mountainbikers opgelet: draad gespannen op route over Lemelerberg
Twitter.com/rtvoost	Ingeplagde bij in heide op de Lemelerberg te zien op Google Maps
Twitter.com/rtvoost	Brandweer bezig met blussen van een bosbrand op de Lemelerberg
Twitter.com/rtvoost	Lemelerberg is de generale repetitie voor Alpe d'HuZes
Twitter.com/erbenwennemars	Rondje Lemelerberg op mijn nieuwe @iamspecialized
Twitter.com/erbenwennemars	Morgen prachtig fietsweer! Kom lekker fietsen in het mooie vechtdal!
Twitter.com/erbenwennemars	Nu al een dikke pluim voor alle vrijwilligers!! (retweet)
Twitter.com/erbenwennemars	Rondje Lemelerberg/ luttenberg ! Wat een sportgeluk
Twitter.com/erbenwennemars	Wil je ook wat sportiefs doen dit weekend?
Twitter.com/erbenwennemars	Ultiem sportgeluk!

### Inhoud van de berichten en trending topics

Om een beeld te krijgen van de actualiteit kijken we ook naar trending topics die door Coosto worden geïdentificeerd. Dit zijn niet de woorden die in absolute zin het meest worden gebruikt, maar woorden die in relatieve zin veel in de aandacht staan ten opzichte van eerdere tijdsperiodes. Omdat het algoritme waarmee Coosto deze berekent niet toegankelijk is, is onduidelijk wat deze precies zeggen. Wel is duidelijk dat het gaat om woorden die op bepaalde momenten vaker worden gebruikt en dus in relevantie zijn toegenomen. De trending topics bieden daarmee een indicatie van de jaarlijkse actualiteit op sociale media. In de tabellen B4.19 en B4.20 staat een overzicht van de trending topics volgens Coosto, voor Sallandse Heuvelrug en Lemelerberg.



**Tabel B4.19** Trending topics Sallandse Heuvelrug.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Sallandse heuvelrug in Rijssen	Buitencentrum Sallandse Heuvelrug	Boswachter	Zeldzame Lammergiere	RIVM	Veluwe	Bos	Sallandse Heuvelrug
2	Hotel Fletcher Sallandse Heuvelrug	Pestvogels	Holten	Staatsbosbeheer	Encefalitis virus	Sneeuw	Schapen	Bomen
3	Heuvelrug in Rijssen Nederland	Weerribben	Sallandse Heuvelrug bij Haarle	Wensballonnen	Teken op de Sallandse	Sallandse heuvelrug	Lemelerberg	Staatsbosbeheer
4	Reviewcijfer	Stikstof	Holterberg	Boswachter Sallandse Heuvelrug oppert	Encefalitis	Lelystad airport	Voorjaar	Hectare bos
5	Zoover	Sallandse Heuvelrug bij Nijverdal	Vrouw van paard	Sallandse Heuvelrug oppert verbod	Gebied	Twente	Bomen	Natuur

**Tabel B4.20** Trending topics Lemelerberg

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Stap op de Lemelerberg	Atb rondje Lemelerberg	Een draad	Vrijwilligers	Doodskist	Weerribben	Europese topnatuur	Kerkhof van bomen
2	Donderdagmiddag	Aub retweet	Politie	Ons atb rondje Lemelerberg	Auto	Petitie	Rand van de Lemelerberg	Reden van bomenkap
3	Uitdagende wandeling op de Lemelerberg	Ivm veiligheid voor deelnemers	Info	Rondje Lemelerberg vanuit Ommen	Kudde	Holterberg	Oranje land	Oorlogsgebied
4	Lemelerberg in Dalmsholte	Afgelast ivm veiligheid	Jarige man	Een herkansing	Vechtdal	Salland	Tijd	Oude eiken
5	Big green weekend	Een weekend	Bandenprikkers Lemelerberg	Aub	Lammetjes schaapskooi Lemelerberg	Zwolle	Sallandse Heuvelrug	Tipgever Bas

**Meest gebruikte woorden**

De tabellen B4.21, B4.22, B4.23 en B4.24 laten de meest frequente woorden zien uit een sample van respectievelijk 5000 Twitter- en 1000 nieuwsberichten. Deze zijn handmatig gefilterd (met name lidwoorden en voorzetsels zijn verwijderd). Hoewel de aard van berichtgeving op Twitter verschilt van andere sociale media (wat een overkoepelende vergelijking lastig maakt), laat dit wel zien over welke onderwerpen veel wordt gesproken.

**Tabel B4.21** Frequentie-analyse Twitter  
(sample: 5000 willekeurig gekozen berichten)  
voor Sallandse Heuvelrug

Woord	Frequentie
Heuvelrug	8201
Sallands	5044
Sallandse	3181
#sallandseheuvelrug	1359
@NationaalParkSH	441
@WoudloperArend	269
Park	253
Mooi	211
Nationaal	205
@Staatsbosbeheer	188
Mooie	188
Korhoenders	183
Buitencentrum	179
Heide	159
Nijverdal	159
Twitter	156
@BoswachterIne	153
Overijssel	141
Vandaag	138
Prachtige	136
#Natuur	135
@RTVOost	132

**Tabel B4.22** Frequentie analyse nieuwsmedia  
(sample: 1000 willekeurig gekozen berichten)  
voor Sallandse heuvelrug

Woord	Frequentie
Heuvelrug	2165
Sallandse	1176
Sallands	1015
Jaar	440
Uur	356
Staatsbosbeheer	292
Overijssel	291
Nederland	284
Nijverdal	260
Natuur	230
Park	215
Hellendoorn	202
Geen	200
Buitencentrum	186
Nationaal	184
Provincie	178
Gebied	165
Heide	153
Korhoenders	149
Mensen	148
Bos	143

**Tabel B4.23** Frequentie-analyse Twitter  
(sample: 5000 willekeurig gekozen berichten)  
voor Lemelerberg

Woord	Frequentie
Lemelerberg	3400
#Lemelerberg	933
@LandschapOV	506
Vandaag	455
Bomen	307
#Vechtdal	288
Overijssel	286
Bomenkap	270
@JudyFirenze	264
Altijd	260
Overall	259
Verdrietig	251
Vrolijk	246
Kerkhof	245
Leek	245
Natuur	244
Oprecht	244
Heide	221
Route	213
@lemelerberg	186
Mooie	186
Onze	180

**Tabel B4.24** Frequentie analyse nieuwsmedia  
(sample: 1000 willekeurig gekozen berichten)  
voor Lemelerberg

Woord	Frequentie
Lemelerberg	2296
Overijssel	696
Landschap	434
Ommen	357
Heide	316
Zwolle	279
Kilometer	274
Lemele	252
Gebied	238
Natuur	237
Route	230
Zaterdag	217
Start	198
Deelnemers	188
Prachtige	182
Wandeling	163
Sallandse	162
Bos	157
Lemelerveld	155

## Pieken in de berichtgeving

### Sallandse Heuvelrug

- 1 mei 2012. Op deze datum worden er 5 Zweedse Korhoenders in het gebied uitgezet – met de aankondiging dat er meer zullen volgen. Dit nieuws wordt veelvuldig gedeeld en door een enkeling wordt er ook commentaar geleverd over de zin of onzin van deze maatregel.
- 4 januari 2015. Een boswachter van de Sallandse Heuvelrug oppert een verbod op wensballonnen, vanwege de schade aan de natuur en het risico op brand. Dit nieuws wordt veel gedeeld, maar er wordt weinig gediscussieerd over de zin en onzin van zo'n verbod.
- 5 mei 2015. Een zeer zeldzame Lammergier is waargenomen op de Sallandse Heuvelrug, en dit nieuws verspreidt zich snel. Ook een paar foto's van het dier worden gedeeld, evenals

---

beelden waarop is te zien hoe vele vogelaars naar het gebied snellen om een glimp van de Lammergier op te vangen.

- 30 juni 2016. Op de Sallandse Heuvelrug is er een nieuw virus ontdekt in teken - het zogeheten teken-encefalitisvirus of TBE-virus. Dit nieuws wordt snel opgepikt en verspreidt zich in de regionale en nationale media.
- 4 juli 2016. Op deze datum, om precies 00:00, wordt er een 90-tal reviews online geplaatst van Hotel Fletcher Sallandse Heuvelrug in Rijssen.
- 12 januari 2017. Deze piek heeft voornamelijk te maken met het weer. Er wordt sneeuw verwacht, en in de berichtgeving wordt de Sallandse Heuvelrug specifiek benoemd omdat er daar tot wel 10 centimeter zou kunnen vallen.
- 19 januari 2018. Het nieuws verspreidt zich dat er een aantal bospaden in de Sallandse Heuvelrug moet worden afgesloten wegens stormschade. De boswachters van het gebied geven een dringend advies om de Sallandse Heuvelrug te mijden, en er is ook wat berichtgeving over de werkzaamheden om alles op te ruimen.
- 14 maart 2019. Dit is de eerste piek die te maken heeft met de bomenkap. Berichtgeving over de kap van 1000-den bomen in het gebied verspreidt zich op sociale media, veelal voorzien van negatief commentaar.

### *Lemelerberg*

- 7 januari 2013. Accommodatie de Lemelersch heeft een actie: retweet deze post en maak kans op een gratis weekendje weg nabij de Lemelerberg. Dit bericht wordt enkele tientallen keren gedeeld op Twitter.
- 22 januari 2013. Een fietsrondje is afgelast i.v.m. veiligheid voor deelnemers. Oproep: retweet zodat deelnemers op de hoogte zijn. Dit wordt veelvuldig gedaan.
- 30 juli 2013. Een nieuwsbericht dat 3 jonge meisjes vermist zijn op de Lemelerberg. Er is een Burgernetactie gestart, en de politie tweet daarover – deze tweet wordt veel gedeeld. Inmiddels is de berichtgeving vanuit de politie verwijderd.
- 27 februari 2014. De eerste piek gerelateerd aan natuur of beheer van het gebied: er is zojuist bekend geworden dat de Schaapskudde Lemelerberg jaarrond in het gebied kan verblijven. Zowel Landschap Overijssel (op Twitter) als lokale media berichten hierover, dit roept een aantal positieve reacties op.
- 28 juli 2014. Met grote afstand de belangrijkste piek, qua aantal berichten althans. Er is een draad gespannen over de mountainbike route op de Lemelerberg, een fietser is hierdoor gevallen en gewond geraakt. Dit nieuws wordt veel gedeeld op Twitter, en haalt zelfs de nationale media, waar het ook veel boze reacties oproept. Ook wordt er opgeroepen om tips te geven die naar de dader kunnen leiden.
- 2 augustus 2014. De politie heeft een man die banden lek prikte op een parkeerplaats bij de Lemelerberg op heterdaad betrapt. Dit wordt veel gedeeld in regionale media en zingt – soms voorzien van commentaar – ook rond op Twitter.
- 13 augustus 2014. Op stap op de Lemelerberg/op stap met de Herder: informatie over een excursie door het gebied, georganiseerd door Landschap Overijssel, wordt gedeeld in de regionale media en op de sociale media platforms.
- 20 april 2018. Combinatie van twee actualiteiten: 'Lopen bij Lemele' is verkozen tot mooiste wandelroute van het jaar op Mooisteroutes.nl. Daarnaast is er deze dag een brandweeroefening in het gebied.
- 21-22 april 2019. Berichtgeving over de Bomenkap, en negatief commentaar hierop, worden veelvuldig gedeeld op sociale media. Een aantal foto's uit het gebied, dat wordt omschreven als een 'kerkhof van bomen', gaat rond op sociale media en wordt door vele gebruikers voorzien van negatief commentaar.

## Communities op sociale media

Een aantal online gemeenschappen rondom de gebieden Sallandse Heuvelrug en Lemelerberg zijn gevonden m.b.v. een struichtocht op de diverse media (Tabel B4.25). De meeste van de groepen bevinden zich op Facebook. Het zijn er beduidend minder dan bij de Amsterdamse Waterleidingduinen – en er zijn geen gesloten groepen van enige omvang te vinden op Facebook. Toch geeft dit ook aan dat niet alle berichten uit deze groepen al zijn meegenomen, zij het dat dit hier minder speelt dan bij Amsterdamse Waterleidingduinen. In hetgeen wat wij hier analyseren zijn alleen de berichten vanaf open pagina's meegenomen, want Coosto kan geen inhoud van besloten pagina's indexeren.

**Tabel B4.25** Online communities rondom de Sallandse Heuvelrug en Lemelerberg

Naam community	Platform	Actief sinds	Open / gesloten	Aantal leden / followers	Onze omschrijving
Staatsbosbeheer Buitencentrum Sallandse Heuvelrug	Facebook	20-04- 2013	Open	2504 likes, 2619 followers	Officiële Facebook-pagina van het bezoekerscentrum, beheerd door SBB
Nationaal Park de Sallandse Heuvelrug	Facebook	15-06-2011	Open	832 likes, 879 followers	Officiële Facebook-pagina van het Nationale park
Stichting Schaapskudde Sallandse Heuvelrug	Facebook	10-01-2019	Open	103 likes, 106 followers	Facebookpagina van de Stichting Schaapskudde Sallandse Heuvelrug
Sallandse Heuvelrug Overijssel	Waarneming.nl		Open	n.v.t.	Platform voor het doorgeven van natuurwaarnemingen uit het gebied
MTB Route Lemelerberg	Facebook	12-03-2016	Open	808 likes, 849 followers	Pagina over de officiële mountainbikeroute in het gebied, berichtgeving over o.a. de route, onderhoud, activiteiten en vrijwilligerswerk.
Restaurant en Theehuis de Lemelerberg	Facebook	21-07-2012	Open	851 likes, 879 followers	Open pagina van het Restaurant en Theehuis 'De Lemelerberg'

## Red het Helhuizenbos – samen voor het bos

Een website die inhoudelijk belangrijk is, maar in onze analyse niettemin onderbelicht is gebleven, is de pagina *Red het Helhuizenbos*. Op deze website, die door een individuele actievoerder mede namens andere omwonenden wordt beheerd, wordt met grote regelmaat bericht over het proces van herinrichting van het gebied, en worden argumenten gegeven tegen de voorgenomen herinrichting. De webpagina geeft inzicht in het perspectief van de actievoerders en de activiteiten die ze ondernemen. Berichtgeving vanaf deze webpagina wordt echter niet of nauwelijks via de sociale media verspreid.

**Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**

<b>113</b>	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2018). <i>Greenhouse gas reporting for the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2018</i>	<b>124</b>	Boonstra, F.G., Th.C.P. Melman, W. Nieuwenhuizen & A. Gerritsen (2018). <i>Aanpak evaluatie stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer; Uitgangspunten en opties voor een beleidsevaluatie</i>
<b>114</b>	Bos-Groenendijk, G.I. en C.A.M. van Swaay (2018). <i>Standaard Data Formulieren Natura 2000-gebieden; Aanvullingen vanwege wijzigingen in Natura 2000-aanwijzingsbesluiten</i>	<b>125</b>	Vullings, L.A.E., A.E. Buijs, J.L.M. Donders & D.A. Kamphorst (2018). <i>Monitoring van groene burgerinitiatieven; Methodiek, indicatoren en ervaring met pilot en nulmeting.</i>
<b>115</b>	Vonk, J. , S.M. van der Sluis, A. Bannink, C. van Bruggen, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J.W.H. van der Kolk, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, S.V. Oude Voshaar & G.L. Velthof (2018.) <i>Methodology for estimating emissions from agriculture in the Netherlands – update 2018. Calculations of CH4, NH3, N2O, NOx, PM10, PM2.5 and CO2 with the National Emission Model for Agriculture (NEMA)</i>	<b>126</b>	Beltman, W.H.J., M.M.S. ter Horst, P.I. Adriaanse & A. de Jong (2018). <i>Manual for FOCUS_TOXSWA v5.5.3 and for expert use of TOXSWA kernel v3.3; User's Guide version 5</i>
<b>116</b>	IJsseldijk, L.L., M.J.L. Kik, & A. Gröne (2018). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2017. Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>	<b>127</b>	Van der Heide, C.M. & M.M.M. Overbeek (2018). <i>Natuurinclusief handelen en ondernemen. Scopingstudie 'Bedrijven, economie en natuur'</i>
<b>117</b>	Mattijssen, T.J.M. & I.J. Terluin (2018). <i>Ecologische citizen science; een weg naar grotere maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur?</i>	<b>128</b>	Langers, F. (2018). <i>Recreatie in groenblauwe gebieden; Actualisatie van CLO-indicator 1258 (Bezoek aan groenblauwe gebieden) op basis van data van het Continu Vrijetijdsonderzoek uit 2015</i>
<b>118</b>	Aalbers, C.B.E.M., D. A. Kamphorst & F. Langers (2018). <i>Bedrijfs- en burgerinitiatieven in stedelijke natuur. Hun succesfactoren en knelpunten en hoe de lokale overheid ze kan helpen slagen.</i>	<b>129</b>	Glorius, S.T., I.Y.M. Tulp, A. Meijboom, L.J. Bolle and C. Chen (2018). <i>Developments in benthos and fish in gullies in an area closed for human use in the Wadden Sea; 2002-2016</i>
<b>119</b>	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2018). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2016. Berekeningen met het model NEMA</i>	<b>130</b>	Kamphorst, D.A & T.J.M. Mattijssen (2018). <i>Scopingstudie Vermaatschappelijking van natuur. Een overzicht van onderzoek bij Wageningen Universiteit &amp; Research voor het Planbureau voor de Leefomgeving en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</i>
<b>120</b>	Sanders, M.E., F. Langers, R.J.H.G. Henkens, J.L.M. Donders, R.I. van Dam, T.J.M. Mattijssen & A.E. Buijs (2018). <i>Maatschappelijke initiatieven voor natuur en biodiversiteit; Een schets van de reikwijdte en ecologische effecten en potenties van maatschappelijke initiatieven voor natuur in feiten en cijfers</i>	<b>131</b>	Breman, B.C., T.J.M. Mattijssen & T.M. Stevens (2018). <i>Natuur 2.0. Het natuurdebat op social media.</i>
<b>121</b>	Farjon, J.M.J., A.L. Gerritsen, J.L.M. Donders, F. Langers & W. Nieuwenhuizen (2018). <i>Conditie voor natuurinclusief handelen. Analyse van vier praktijken van natuurinclusief ondernemen</i>	<b>132</b>	Vries, S. de & W. Nieuwenhuizen (2018) <i>HappyHier: hoe gelukkig is men waar?; Gegevensverzameling en bepaling van de invloed van het type grondgebruik, deel II</i>
<b>122</b>	Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst & W. Nieuwenhuizen (2018). <i>Instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid. Overzicht en analyse van vier cases</i>	<b>133</b>	Kistenkas, F.H., W. Nieuwenhuizen, D.A. Kamphorst & M.E.A. Broekmeyer (2018). <i>Natuur- en landschap in de Omgevingswet.</i>
<b>123</b>	Vullings, L.A.E., A.E. Buijs, J.L.M. Donders, D.A. Kamphorst, H. Kramer & S. de Vries (2018). <i>Monitoring van groene burgerinitiatieven; Analyse van de resultaten van een pilot en nulmeting in vier gemeenten</i>	<b>134</b>	Michels, R, V. Diogo, W.H.G.J. Hennen, L.F. Puister (2018). <i>Instrumentarium Kosten Natuurbeleid 2018 - Status A; IKN versie 3.0</i>
		<b>135</b>	Sanders, M.E. (2018). <i>Voortgang realisatie natuurnetwerk. Technische achtergronden bij de digitale Balans van de Leefomgeving 2018</i>
		<b>136</b>	Koffijberg K., J.S.M. Cremer, P. de Boer, J. Nienhuis, K. Oosterbeek & J. Postma (2018). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2017</i>
		<b>137</b>	Egmond, F.M. van, S. van der Veeke, M. Knotters, R.L. Koomans, D. Walvoort, J. Limburg (2018). <i>Mapping soil texture with a gamma-ray spectrometer: comparison between UAV and proximal measurements and traditional sampling; Validation study</i>

<b>138</b>	Glorius, S.T., A. Meijboom, J.T. Wal van der, J.S.M. Cremer (2018). <i>Ontwikkeling van enkele droogvallende mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee; situatie 2017.</i>		<i>Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>
<b>139</b>	Berg, F. van den, A. Tiktak, D.W.G. van Kraalingen, J.G. Groenwold & J.J.T.I. Boesten (2018). <i>User manual for GeoPEARL version 4.4.4.</i>	<b>151</b>	Daamen, W.P., A.P.P.M. Clerx & M.J. Schelhaas (2019). <i>Veldinstructie Zevende Nederlandse Bosinventarisatie (2017-2021); Versie 2.0.</i>
<b>140</b>	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2018). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2017/2018</i>	<b>152</b>	Bikker, P., L.B. Šebek, C. van Bruggen & O. Oenema (2019). <i>Stikstof- en fosfaatexcretie van gangbaar en biologisch gehouden landbouwhuisdieren. Herziening excretieforfaits Meststoffenwet 2019.</i>
<b>141</b>	Muskens G.J.D.M., M.J.J. La Haye, R.J.M. van Kats & A.T. Kuiters (2018). <i>Ontwikkeling van de hamsterpopulatie in Limburg. Stand van zaken voorjaar 2018</i>	<b>153</b>	Berg, F. van den, H. Baveco & E.L. Wipfler (2019). <i>User manual for SAFE (Select Application date For Evaluation) to support the use of the GEM scenarios for cultivations in glasshouses; Version 1.1</i>
<b>142</b>	Glorius, S.T. (2018). <i>Ontwikkeling van de bodemdiergemeenschap in de geulen van referentiegebied Rottum; Tussenrapportage twaalf jaar na sluiting (najaar 2017).</i>	<b>154</b>	Os, J. van, L.J.J. Jeurissen en H.H. Ellen (2019). <i>Rekenregels pluimvee voor de Landbouwtelling; Verantwoording van het gebruik van het Identificatie- &amp; Registratiesysteem.</i>
<b>143</b>	Brouwer, F., F. de Vries en D.J.J. Walvoort (2018). <i>Basisregistratie Ondergrond (BRO); Actualisatie bodemkaart: herkartering van de bodem in Flevoland</i>	<b>155</b>	Brouwer, F. & D.J.J. Walvoort (2019). <i>Basisregistratie Ondergrond (BRO) - Actualisatie bodemkaart; Herkartering van de veengebieden in Eemland</i>
<b>144</b>	Knotters, M. en F.M. van Egmond (2018). <i>Selectie van inwinningstechnieken voor bodemdata; Selecteren vanuit de (onderzoeks)vraag</i>	<b>156</b>	Sanders, M.E., R.J.H.G. Henkens & D.M.E. Slijkerman (2019). <i>Convention on Biological Diversity; Sixth National Report of the Kingdom of the Netherlands.</i>
<b>145</b>	Stuyt, L.C.P.M., M. Knotters, D.J.J. Walvoort, F. Brouwer & H.T.L. Massop (2018). <i>Basisregistratie Ondergrond - Gd-kartering Laag-Nederland 2018; Provincie Flevoland</i>	<b>157</b>	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman, J. Bovenschen, M.C. Boerwinkel & M. Laar (2019). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2018/2019.</i>
<b>146</b>	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2019). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2019</i>	<b>158</b>	Sanders, M.E. & H.A.M. Meeuwssen (2019). <i>Basisbestand Natuur en Landschap</i>
<b>147</b>	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2019). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2017. Berekeningen met het model NEMA.</i>	<b>159</b>	Visser, T., H.A.M Meeuwssen & Th.C.P. Melman (2019). <i>MNP-(Model for Nature Policy) Agrarisch; Uitwerking voor scenario's uit de Natuurverkenning 2020.</i>
<b>148</b>	Lagerwerf, L.A., A. Bannink, C. van Bruggen, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J.W.H. van der Kolk, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2019). <i>Methodology for estimating emissions from agriculture in the Netherlands. Calculations of CH4, NH3, N2O, NOx, NMVOC, PM10, PM2.5 and CO2 with the National Emission Model for Agriculture (NEMA) – update 2019.</i>	<b>160</b>	Jong, A. de, A. Poot & P.I. Adriaanse (2019). <i>Impact analysis for the purpose of the introduction of DROPLET version 1.3.2.</i>
<b>149</b>	Bakker, G., M. Heinen, H.P.A. Gooren, W.J.M. de Groot, F.B.T. Assinck & E.W.J. Hummelink (2019). <i>Hydrofysische gegevens van de bodem in de Basisregistratie Ondergrond (BRO) en het Bodemkundig Informatie Systeem (BIS); Update 2018.</i>	<b>161</b>	Westerink, J., T.A. de Boer, M. Pleijte & R.A.M. Schrijver (2019). <i>Kan een goede boer natuurinclusief zijn?; De rol van culturele normen in een beweging richting natuurinclusieve landbouw.</i>
<b>150</b>	IJsseldijk, L.L., M.J.L. Kik, & A. Gröne (2019). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2018.</i>	<b>163</b>	Haas, W. de, J.L.M. Donders, T.J.M. Mattijssen, (2019). <i>Natuur in conflict; Botsende waarden, waarheden en belangen in het natuurbeheer.</i>
		<b>165</b>	Glorius, S.T., A. Meijboom, J. Schop & J.T. van der Wal (2019). <i>Ontwikkeling van enkele droogvallende mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee; situatie 2018.</i>
		<b>166</b>	Pedroli, B, During, R. (2019). <i>De paradox van een maakbare natuur – ingebakken en omstreden; Betekenis culturele identiteit voor draagvlak natuurbeleid en –beheer.</i>





---

Thema Periodieke  
Evaluatie Natuurbeleid  
Wettelijke Onderzoekstaken  
Natuur & Milieu  
P.O. Box 47  
6700 AA Wageningen  
T (0317) 48 54 71  
E [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl)

ISSN 2352-2739

[www.wur.nl/wotnatuurenmilieu](http://www.wur.nl/wotnatuurenmilieu)

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

