

**“INTERACTIEF KAPPEN”**  
**STAATSBOSBEHEER EN DE MAATSCHAPPELIJKE**  
**ACCEPTATIE VAN HOUTOOGST**

Essay in opdracht van Staatsbosbeheer

Bas Arts (redactie), Arjen Buijs (redactie), Birgit Elands,  
Mirjam de Groot, Marjanke Hoogstra, Dana Kamphorst, Esther Turnhout

ISBN: 978-94-6257-051-1

## **Introductie**

Het zijn roerige tijden voor Staatsbosbeheer. Door afkalvend politiek en maatschappelijk draagvlak voor natuurbeleid en door stevige bezuinigingen op dit beleidsveld wordt het gedwongen zich te bezinnen op zijn terreinbezit, beheervisie en financiële dragers. Gegeven Staatsbosbeheer's vroege historie (bosaanleg op 'woeste' gronden en het beheren van staatsbossen) en zijn huidige missie (multifunctioneel terreinbeheer, oftewel "beschermen, beleven en benutten van terreinen") is het niet verrassend dat meer houtoogst als kostendrager van groot belang is. De politiek-maatschappelijke opdracht om meer eigen inkomsten te genereren valt echter samen met een transitie waarin Staatsbosbeheer zich sowieso al bevindt, namelijk naar een herziening van het multifunctionele bosbeheer. Deze herziening acht Staatsbosbeheer van belang, niet alleen voor een duurzame houtproductie, maar ook voor een verbetering van de bosstructuur, voor een verjongingsimpuls in het bos en voor een verhoging van de biodiversiteit. Meer houtbijgroei en -oogst vormen substantiële onderdelen van deze bijgestelde beheervisie.<sup>1</sup>

Tegelijkertijd is een verhoging van de houtproductie ook een risicovolle strategie, omdat houtkap – of het nu dunningen, verjongingskap, eindkap of omvorming betreft – in Nederland niet onomstreden is.<sup>2</sup> Het Nederlandse publiek is inmiddels zo gewend geraakt, mede door inzet

---

<sup>1</sup> In dit essay gebruiken we de termen houtoogst en houtproductie op het eerste oog als synoniemen, maar ze zijn echter niet hetzelfde (zie ook Klinge, 2014). Houtoogst is simpelweg (de handeling van) het onttrekken van hout aan het bos bij dunningen, verjongingskap of omvormingskap. De term houtproductie betreft de bijgroei van hout in het bos, als hoofd- of neven doel van het bosbeheer. Dit beheer beoogt die bijgroei zodanig te sturen dat een bepaalde houtkwaliteit wordt gerealiseerd. Er zal dus de komende tijd extra geoogst gaan worden in het bos, enerzijds om de productie voor de toekomst te optimaliseren, anderzijds om nu extra inkomsten te genereren. Beide begrippen – oogst en productie – zijn dus in dit essay aan de orde.

<sup>2</sup> Kap voor houtoogst is in Nederland nooit grootschalig. Zo schrijft de Forest Stewardship Council (FSC) – de instantie die Staatsbosbeheer heeft gecertificeerd – een maximale omvang van twee ha. voor als het gaat om aaneengesloten vellingen. De Boswet stelt geen grenzen daaraan, maar geeft de Minister van EZ wel de mogelijkheid voorgenomen vellingen te verbieden op grond van landschap- en natuurschoon. Echter, voor omvorming van bos naar een ander natuurtype, bijvoorbeeld heide, wordt wel grootschalig ingegrepen (soms tot

van organisaties als Staatsbosbeheer zelf, om bos als waardevolle natuur te zien, dat velen het kappen van bomen als (zeer) verstorend ervaren. Staatsbosbeheer heeft hier zelf ook ervaring mee; men denke aan het Drents Friese Wold of aan Heiderijk bij Nijmegen, waar (groepjes) burgers te hoop liepen, en lopen, tegen de kap van bomen.

Staatsbosbeheer is zich inmiddels zeer bewust van mogelijke maatschappelijke reacties op de kap van bomen. In het verleden vormde de externe communicatie over ingrepen in het bos een marginaal onderdeel van de organisatie, maar sinds de eerste jaren van de 21<sup>ste</sup> eeuw is hier een nieuwe strategie voor ontwikkeld gericht op (meer) openheid, betrokkenheid en interactie met de omgeving. In veel gevallen werpt deze aanpak ook zijn vruchten af. Voorbeelden zijn het Baarnse bos en het project Kap & Verjonging. Maar desondanks kan een in oorsprong bescheiden incident nog steeds uitgroeien tot negatieve berichtgeving in de landelijke media of tot Tweede Kamer vragen. Staatsbosbeheer vraagt zich dus af waarom in het ene geval maatschappelijke weerstand tegen ingrepen ontstaat en in het andere geval niet. En hoe de organisatie zich wat betreft communicatie en samenwerking nog verder kan verbeteren om dergelijke weerstanden te voorkomen.

Vandaar dat Staatsbosbeheer ons heeft gevraagd dit essay te schrijven. De volgende probleemstelling is ons – als leidraad – voorgelegd:

*Staatsbosbeheer heeft de afgelopen jaren veel werk gemaakt van het versterken van de relatie met haar maatschappelijke omgeving. Voor één van de werkvelden, de houtproductie, vraagt Staatsbosbeheer zich echter af – nu deze weer meer voorop is komen te staan door enerzijds aanpassing van de eigen beheervisie en anderzijds bezuinigingen door de overheid – of deze relatie weer meer onder druk zal komen te staan. Vandaar dat Staatsbosbeheer een onafhankelijke, wetenschappelijke reflectie op deze probleemstelling wenst middels een essay. De volgende vragen staan centraal: (a) Wat is er bereikt en wat kan er nog verbeterd worden in de relatie (communicatie, participatie, betrokkenheid) met haar omgeving? (b) Wat is de beeldvorming over houtproductie in Nederland, voor zover wetenschappelijk bekend, en welke ontwikkelingen bepalen haar? (c) Wat zijn concrete handvatten voor Staatsbosbeheer om zo adequaat mogelijk van deze ontwikkelingen te leren?*

In dit essay zullen we allereerst de achtergronden van deze probleemstelling schetsen: het beleid en de bezuinigingen van de twee kabinetten Rutte, de daaruit voortvloeiende consequenties voor Staatsbosbeheer, de bijgestelde bosbeheervisie van de organisatie en de wijze waarop

---

meer dan honderd ha). Maar belangrijker dan de daadwerkelijke omvang van kap is de door mensen *ervaren* grootschaligheid. Slechts 0.25 ha. kan al als (te) omvangrijk worden gepercipieerd.

Nederlandse burgers – gemiddeld genomen – op de kap van bomen reageren. Daarna schetsen we vijf voorbeelden uit het recente verleden en heden van Staatsbosbeheer (Drents Friese Wold, Heiderijk, Baarnse Bos, Westerkwartier, Kap & Verjonging). Dit zijn illustraties van lokale processen waar bosbeheer – en met name de kap van bomen – tot discussies of conflicten aanleiding heeft gegeven. Bij de behandeling van deze uiteenlopende voorbeelden komen een aantal cruciale aspecten aan de orde: (1) aanleiding van de interactie tussen Staatsbosbeheer, belangengroepen en burgers, (2) vorm en aard van die interactie, (3) wederzijdse beeldvorming die uit die interacties volgt en tenslotte (4) het leerproces binnen de organisatie naar aanleiding van die discussies en conflicten. Met name het leereffect krijgt, op verzoek van Staatsbosbeheer, veel nadruk in dit essay. Uiteindelijk ronden we af met een aantal conclusies en aanbevelingen.

In beginsel is dit essay natuurlijk voor Staatsbosbeheer geschreven. Toch denken – en hopen – we dat het voor een breder publiek interessant en relevant is. In eerste instantie natuurlijk voor andere terreinbeheerders die met (boze) burgers te maken krijgen. Maar wellicht ook voor andere (semi)publieke organisaties, of zelfs private partijen, die met vraagstukken van public relations, burgerparticipatie en maatschappelijk protest worstelen. Want moet je wel aan wensen van kritische burgers tegemoet komen? Hoe organiseer je de inbreng van burgers? Hoe ver moet of kan participatie gaan? Niet dat dit essay eenduidige antwoorden en een simpele leidraad oplevert, maar zeker wel aanzetten tot reflectie en (anders) handelen.

## **1. Achtergronden**

### *Rutte I en II*

Met het verschijnen van het regeerakkoord ‘Vrijheid en verantwoordelijkheid’ van het kabinet Rutte I in 2010, begon een periode van nieuwe dynamiek in het natuurbeleid (Buijs et al., 2012; De Lijster, 2011). Enerzijds zien we een *versnelling* van de decentralisering en vermaatschappelijking van het natuurbeleid, processen die al jaren voor Rutte I zijn ingezet. Deze hadden als belangrijkste doelen: het beter laten aansluiten van natuurbeheer bij maatschappelijke behoeften en het zoeken naar nieuwe maatschappelijke bronnen van financiering. Anderzijds zien we een *verandering* in het natuurbeleid. De plannen van het kabinet om de voorgenomen Ecologische Hoofdstructuur af te slanken, tezamen met flinke bezuinigingen, trok veel politieke en maatschappelijke aandacht. In de kern ging de discussie over de mate waarin natuurbeleid nog wel een publieke verantwoordelijkheid zou moeten zijn. Het tot dan toe gevoerde natuurbeleid werd door de ‘hervormingsgezinden’ *geframed* als een

elitair bolwerk in handen van enkele gevestigde organisaties. Instanties die volgens deze lezing te veel de neiging zouden hebben om de uitvoering van het beleid zelf in handen te houden. Bovendien zou een te ‘technisch natuurdiscourse’ worden gevolgd, dat niet genoeg bij de wensen van de samenleving aansluit. Zo ontstond onder het kabinet Rutte I de contouren van een nieuwe visie waarin de natuur weer meer eigendom van de maatschappij – boeren, burgers, bedrijven etc. – zou moeten worden (waarbij de term ‘eigendom’ zowel letterlijk als figuurlijk moet worden opgevat).

Het regeerakkoord van het kabinet Rutte II ‘Bruggen Slaan’ van 29 oktober 2012 slaat echter weer een andere toon aan en sluit meer aan bij het klassieke discourse waarin beheer van bos, natuur en landschap als een publieke taak wordt gezien. Zo wil het kabinet Rutte II toch weer de gehele Ecologische Hoofdstructuur realiseren, maar daar meer tijd voor nemen. De voorgenomen bezuinigingen van zo’n 600 miljoen onder Rutte 1 zijn teruggebracht tot zo’n 400 miljoen, en de ‘extra’ 200 miljoen wordt via het Provinciefonds beschikbaar gesteld (PBL, 2012). Maar het is niet helemaal een terugkeer naar het oude. Beheer en bescherming van bestaande natuur krijgen nog steeds voorrang boven het uitbreiden van het areaal (dat zo centraal stond in het ‘oude’ natuurbeleid) en decentralisering en vermaatschappelijking worden verder geïntensiveerd.

### *Staatsbosbeheer en de politieke actualiteit*

Voor Staatsbosbeheer vinden er als gevolg van de ontwikkelingen in het natuurbeleid gedurende het afgelopen decennium (decentralisering, vermaatschappelijking) en als gevolg van het aantreden van het kabinet Rutte I ingrijpende veranderingen plaats (Staatsbosbeheer, 2012). Die laten zich samenvatten onder de noemers: 1. Bezuinigingen, en 2. Een nieuwe aansturing door provincies. De beide veranderingen leiden tot een heroriëntatie van de positie van Staatsbosbeheer in de samenleving.

Het kabinet Rutte I – en Rutte II houdt dit in stand – schrapt een aantal elementen van het natuurbeleid, op basis waarvan taken van Staatsbosbeheer gefinancierd werden, zoals het beheer van recreatieve voorzieningen bij natuurgebieden en natuureducatie voor jongeren. Dit betekent dat Staatsbosbeheer nu onvoldoende financiering heeft voor deze taken. Daarnaast heeft de regering in 2011 besloten dat Staatsbosbeheer 100 miljoen euro moet opbrengen in de periode 2013-2017, als bijdrage aan het terugdringen van het begrotingstekort (Staatsbosbeheer, 2013). Om aan deze taakstelling te voldoen, verkoopt Staatsbosbeheer in eerste instantie natuurterreinen buiten de Ecologische Hoofdstructuur. De opbrengst van de verkoop vloeit naar

het ministerie van Financiën (Staatsbosbeheer, 2013). Inmiddels heeft de huidige staatssecretaris Dijkma de verkoop van terreinen echter weer opgeschort, na maatschappelijke onrust rondom de verkoop van percelen in Daarle (Overijssel).

In het decentralisatieakkoord is daarnaast afgesproken dat de provincies het natuur- en landschapsbeheer gaan financieren via de Subsidieregeling voor Natuur en Landschap (SNL). In 2012 en 2013 zijn de budgetten voor beheer al via de provincies naar Staatsbosbeheer gelopen, maar in 2014 komt de verstrekking van dergelijke subsidies ook daadwerkelijk onder de verantwoordelijkheid van de provincies te vallen. Dan komt Staatsbosbeheer in eenzelfde positie terecht als andere institutionele en particuliere terreinbeheerders (TK, 2012). Dat betekent dat Staatsbosbeheer de consequenties ook gaat voelen van de versoering van de provinciale beheerbudgetten en dat het mee moet gaan dingen met andere aanvragers. Beide veranderingen leveren onzekerheid op in de financiering van de taken van Staatsbosbeheer en hebben ertoe geleid dat het zich meer oriënteert op de maatschappij en de markt. Dit is overigens niet helemaal nieuw. Sinds de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer in 1997 haalt het al in toenemende mate budget uit de markt (TK, 2012). Dit wordt nu verder uitgebouwd in een zoektocht naar creatieve financiële constructies, met als doel: “een ondernemend Staatsbosbeheer dat midden in de samenleving staat”, zoals oud-staatssecretaris Bleker dat voor zich zag (TK, 2012). Het leidt tot een zoektocht naar meer particuliere betrokkenheid op de terreinen van Staatsbosbeheer en naar nieuwe samenwerkingsverbanden met private partijen, zoals bijvoorbeeld met energieleveranciers (Staatsbosbeheer, 2011; 2012b). Verhoging van de houtproductie is ook één van de toekomstige financiële dragers van Staatsbosbeheer.

#### *Staatsbosbeheer in transitie: het weer toegenomen belang van houtproductie*

In 1899, nu ruim 100 jaar geleden, werd Staatsbosbeheer door de Nederlandse overheid in het leven geroepen. Doel van de organisatie was ‘het staatsbos’ (op dat moment ongeveer 2000 ha; tegenwoordig zo’n 90.000 ha.) te beheren, maar vooral onvruchtbare woeste gronden weer vruchtbaar te maken, door ze te bebossen en waar mogelijk ook rendabel te maken (Buis en Verkaik, 1999). In de jaren ’20 en ’30 van de 20<sup>e</sup> eeuw werden door Staatsbosbeheer ook veel woeste gronden bebost in het kader van de werkverschaffing; een overheidsmiddel om de vele werklozen tijdelijk en tegen een laag loon in te zetten.

Bosbouw werd in de eerste decennia van Staatsbosbeheer met name gezien als een vorm van landbouw waarin de oogst “gewoon” wat langer op zich liet wachten. Natuurbescherming speelde de eerste jaren vrijwel geen of slechts beperkt een rol. Dit veranderde eind jaren ’20

van de vorige eeuw toen natuurbescherming officieel de tweede taak van Staatsbosbeheer werd. Deze natuurbescherming werd eerst vooral gerealiseerd door middel van speciaal daarvoor aangewezen terreinen die de status van ‘natuurreservaat’ kregen (Buis en Verkaik, 1999).

De eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog lag de focus van Staatsbosbeheer weer vooral op bosbouw, met name op de herbebossing van de vele tijdens de oorlog vernietigde bosterreinen en op de verhoging van de houtproductie. Er was immers een tekort aan hout. Maar in de loop van de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw nam de aandacht voor andere functies, met name natuur en recreatie, echter weer toe. Dit reflecteerde de ontwikkelingen in de maatschappij. Natuur werd steeds meer bedreigd (o.a. door verstedelijking, bevolkingsomvang), maar kreeg ook steeds meer draagvlak onder de bevolking (o.a. door de verbeterde economische omstandigheden). Mensen kregen daarnaast meer vrije tijd en de vraag naar recreatie in bos en natuur nam snel toe. Dit vertaalde zich in het beleid van de overheid, en daarmee ook in de taakstelling van Staatsbosbeheer. De focus kwam nu op de drie functies productie, natuur en recreatie te liggen.

In de jaren '70 zette deze trend zich door, alleen op een iets andere manier. Na de hevige stormen van 1972 en 1973, die grootschalige verwoestingen in het Nederlandse bos achterlieten, veranderde het denken over bosbeheer. In de geest van die tijd (met de opkomst van de milieubeweging en van werkgroepen als *Kritisch Bosbeheer*) ging de aandacht steeds meer uit naar bos als natuurlijk ecosysteem, waarbij gezocht werd naar een meer natuurvolgend beheer, via welke het bos meerdere functies tegelijkertijd kan vervullen ('multifunctioneel bos'). Langzamerhand ontwikkelde zich een situatie waarin het beheeraccent vooral op recreatie en natuur kwam te liggen, en minder op houtproductie.

Die trendbreuk is overigens goed te verklaren. Het imago van de houtproductie werd bij de Nederlandse samenleving steeds negatiever (onder meer door spotjes over houtkap in de tropische regenwouden) en de aandacht voor bos en hout werd in het beleid minder (zo werd het bosbeleid onderdeel van het natuurbeleid, kwamen de nationale houtproductiedoelstelling en subsidies voor snelgroeiende bomen te vervallen en bleek bepaalde wet- en regelgeving – in het bijzonder de Flora- en Faunawet – in de praktijk de houtoogst te belemmeren) (Veenman et al., 2009). Daarnaast maakten de kosten in verhouding tot de lage marktprijzen houtproductie en –oogst steeds minder aantrekkelijk (PHN/Min van LNV, 2005). Langzaam maar zeker werd Staatsbosbeheer (steeds meer gezien als) een brede natuurbeheerder in plaats van een houtproducent, al is houtproductie altijd een belangrijk werkveld van de organisatie gebleven

(recentelijk tot zo'n 300.000 kuub op jaarbasis). Staatsbosbeheer is ook altijd één van de grote spelers op de Nederlandse houtmarkt geweest (het levert bijna een derde van al het in Nederland geproduceerde hout).

Op dit moment staat houtoogst weer prominenter op de agenda van Staatsbosbeheer. Dit lijkt vanuit financiële overwegingen tot stand te zijn gekomen, nu de overheid zware bezuinigingen heeft doorgevoerd, maar gaat ook samen met inhoudelijke beheerargumenten rondom duurzame houtproductie, recreatie en natuurbehoud (interne notities Staatsbosbeheer). Door het 'natuurvolgend' beheer van de afgelopen decennia is de samenstelling en structuur van veel bosterreinen zodanig veranderd – oudere bomen, opener structuur, meer loofbomen, weinig verjonging – dat het niet meer optimaal is vanuit het oogpunt van houtproductie en van biodiversiteit. Er zou vanuit de principes van duurzaam bosbeheer meer aandacht moeten zijn voor het areaal (natuurlijke) verjonging, de structuur en samenstelling van de bossen, de kwaliteit van de opstand, structuurvariatie voor biodiversiteit, etc. Met andere woorden, er is behoefte aan een bijgestelde beheervisie, aldus Staatsbosbeheer. Deels wordt daarbij het beeld van het geïntegreerde bos op ieder perceel losgelaten en in plaats daarvan een zonering van functies nagestreefd. Dat betekent dat niet alle functies altijd op één plek vervuld kunnen worden; de kwaliteit van het bos is er bij gebaat om een verstandige scheiding van functies te maken daar waar nodig en een combinatie van functies daar waar mogelijk. Op sommige plaatsen zal aldus een sterkere focus op natuurwaarden gaan liggen, en op andere plaatsen juist weer een sterkere focus op het productievermogen. Het streven is om de jaarlijkse houtproductie met zo'n 50% te verhogen (naar maximaal 450.000 kuub).

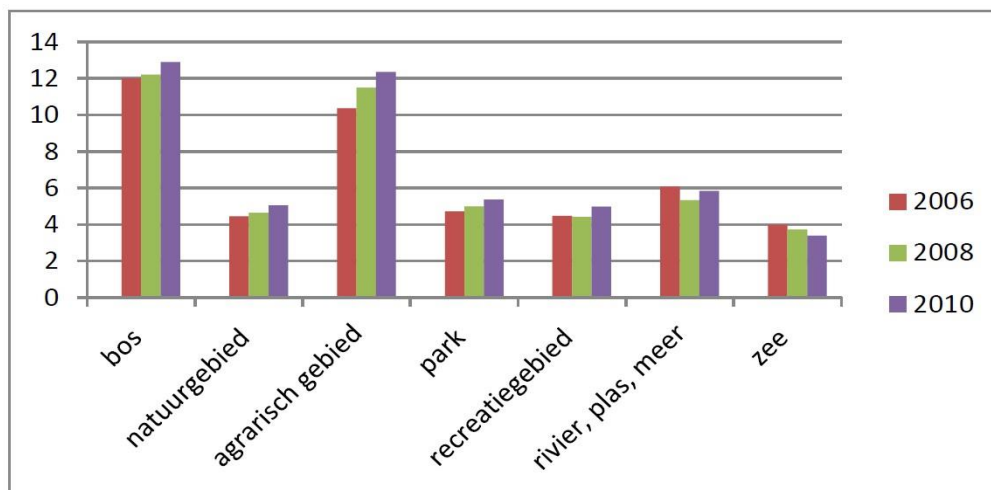
### *Houtproductie en de Nederlandse burger*

Welk portfolio van verdienmodellen Staatsbosbeheer ook kiest in de nabije toekomst, een hogere houtproductie zal daar altijd een substantieel onderdeel van zijn. Daar moet dan wel maatschappelijk draagvlak voor bestaan, of worden georganiseerd. Ten eerste omdat Staatsbosbeheer een (semi)publieke organisatie is – het gaat dus om 'onze' bossen – ten tweede omdat houtoogst als zodanig bij een deel van de maatschappij weerstand oproept. Ofschoon Staatsbosbeheer in het algemeen een positief imago heeft bij publiek en media (PressStrategies, 2012), reageren burgers soms emotioneel op de kap van individuele bomen, of ergeren ze zich aan de verstoringen in het bos als gevolg van kap. Of men keurt de omvorming van bos naar een ander type landschap (heide, zandverstuiving, moeras of een open bosstructuur) simpelweg af, omdat men een ander natuurbeeld of landschapstype aanhangt (Van den Born, 2007). Met



andere woorden, waar kap ook voor bedoeld mag zijn – dunningen, verjongingskap, eindkap of omvorming – negatieve reacties liggen simpelweg op de loer.

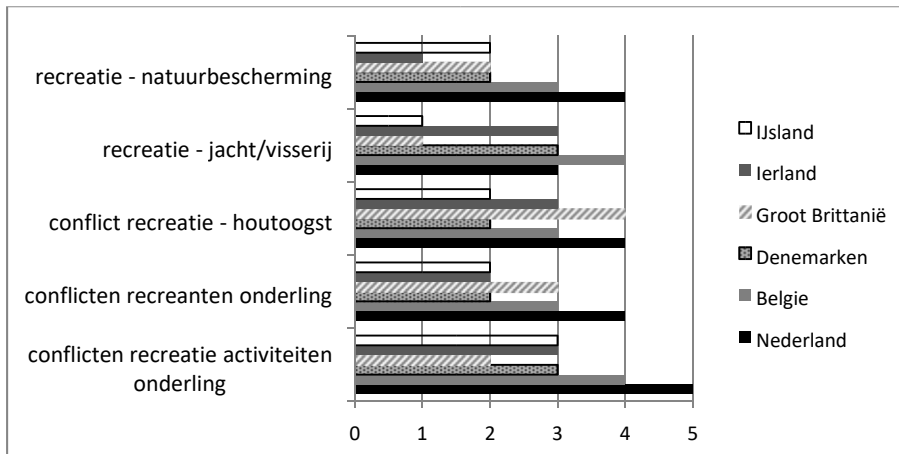
**Figuur 1:** *Recente ontwikkelingen in de aantrekkelijkheid van groene omgevingen (Bron: Continu VrijeTijds Onderzoek; verticaal staat het percentage respondenten dat dit type gebied laatst heeft bezocht; onder ‘natuurgebied’ wordt verstaan duin, heide, natte natuur).*



Maar in hoeverre zijn dergelijke negatieve reacties op de kap van bomen inmiddels gemeengoed in Nederland? Er bestaat vooralsnog geen wetenschappelijke onderzoek dat deze vraagstelling diepgaand heeft onderzocht (laat staan onderzoek naar maatschappelijke reacties op houtkap door Staatsbosbeheer zelf). Wel kunnen we een aantal indirecte indicatoren aangeven die ons een beeld schetsen. Allereerst wordt bos door Nederlanders onverminderd als de meest aantrekkelijke groene omgeving beschouwd (zie Figuur 1). Een hoge waardering voor ‘een bepaald goed’, zoals bos, gaat meestal gepaard met een negatieve reactie op een ingreep, die de omvang en/of kwaliteit van dat goed aantast, of *lijkt* aan te tasten. Ten tweede is het aantal lokale conflicten rondom bos- en natuurbeheer de laatste decennia toegenomen (Buijs, 2009). Allerlei actiegroepen hebben het licht doen zien als reactie op boskap, en zijn soms heel succesvol geweest in het mobiliseren van protest tegen beheerplannen (we komen daar nog uitvoerig op terug). Ten derde blijkt uit Europees onderzoek dat Nederland vergeleken met andere Noordwest Europese landen ‘gevoeliger’ is voor beheerconflicten in het bos. Zoals Figuur 2 aangeeft, worden conflicten tussen recreatieve doeleinden van bosbeheer enerzijds en andere functies van het bos anderzijds, inclusief houtkap, door experts als (zeer) belangrijk gezien, en veelal belangrijker dan in andere landen. Met andere woorden: kansen op conflicten rondom houtkap in Nederland lijken – gezien de algemene waardering voor het bos, de toename

van actiebereidheid onder burgers en een internationale vergelijking met andere landen – dus relatief groot te zijn.

**Figuur 2:** Mate van belang van (mogelijke) conflicten tussen recreatie en andere bosfuncties in diverse landen, zoals door experts ingeschat (1= helemaal niet belangrijk, 5=heel erg belangrijk) (Elands en Wirth, 2010).



Niettemin worden ingrepen zoals houtoogst niet per definitie afgekeurd in ons land. Vaker wel dan niet verlopen ingrepen in het bos geruisloos en zonder enige problemen met omwonenden of recreanten. Bovendien wordt houtkap in de regel zo ingericht dat de visuele effecten klein of zelfs minimaal zijn en de kans op negatieve reacties beperkt (bijvoorbeeld ruimtelijk gescheiden van de recreant, met een ‘natuurlijke’ begrenzing van het kapegebied; of gerichte kap die voor de leek onzichtbaar is; of het laten staan van kleine bosschages of individuele bomen in kapegebieden). Daarnaast heeft houtoogst ook een *positieve* uitwerking op (een deel van) de bevolking. Een belangrijk voorbeeld is een activiteit van Staatsbosbeheer zelf: de “haardhoutmaand”. Dit sluit aan bij de huidige populariteit van de eigen houtkachel. Het feit dat veel van deze dagen in februari 2013 “uitverkocht” waren, laat zien dat mensen geïnteresseerd zijn in dit product en dit ook graag bij Staatsbosbeheer kopen. Bovendien blijkt uit recent opinieonderzoek dat ongeveer 40% van de Nederlanders houtproductie als een belangrijke functie van de natuur beschouwt, terwijl slechts zo’n 15% hier tegen is, en ongeveer 45% geen mening heeft, of het niet weet (zie tabel 1). Op grond van deze cijfers zou je dus verwachten dat slechts een kleine minderheid van Nederlanders tegen houtkap te hoop loopt, of kan lopen.

**Tabel 1:** Belang houtproductie (uit draagvlakonderzoek van Intomart; De Boer et al., forthcom.)

“ik vind het belangrijk dat we de natuur ook gebruiken voor houtproductie” (2013)	
Helemaal niet mee eens	3%
Niet mee eens	13%
Niet mee eens, niet mee oneens	38%
Mee eens	36%
Helemaal mee eens	5%
Weet ik niet	5%
	<b>N=1500</b>

Echter, een waarschuwing is hier op zijn plaats. Onder bepaalde omstandigheden kan die ‘kleine minderheid’ namelijk best een grote groep worden. Ten eerste is weerstand sterk afhankelijk van het *type* ingreep. Uit onderzoek blijkt dat zulks vooral door (relatief) grootschalige ingrepen wordt veroorzaakt: “... protest hangt veel meer samen met grootschalige natuurontwikkelingsprojecten waarbij vele hectares bos verdwijnen” (Fontein en Kuindersma, s.a.). Ten tweede wordt volgens Bliss (2000) de reactie vanuit omwonenden en recreanten op houtoogst vooral bepaald door de mate van *betrokkenheid*. Publiek dat slechts matig geïnteresseerd is in een bos, reageert vooral op basis van de esthetische effecten van houtoogst. Zij kunnen ageren tegen kap vanwege de ervaren impact op het bos zelf, wanneer zij daar doorheen fietsen of wandelen. Aan de andere kant, publiek dat zich meer betrokken voelt bij het bos, baseert zijn reactie vaak op bredere overwegingen. Niet alleen esthetiek speelt dan een rol, maar ook normen, waarden en praktijken die men belangrijk vindt (recreatie, beleving, natuurvisie, spiritualiteit, etc.). Ten derde speelt *communicatie* over houtkap – of beter: een gebrek daaraan – een belangrijke rol. Mensen staan niet graag voor verrassingen. Het moet niet zo zijn dat een omwonende of recreant ‘zijn’ of ‘haar’ bos ineens gedund, geoogst of omgevormd ziet. Dat leidt snel tot verontwaardiging, ook bij personen die in beginsel niets tegen houtoogst of het product hout hebben. Ook de *inhoud* van communicatie doet er toe. Veel

communicatie rond houtproductie en houtoogst is gericht op de effecten op bos, natuur en landschap zelf. Maar ook de functie van houtproductie en het product hout zelf zou onderdeel van de communicatie moeten zijn, anders blijft de afstand tussen het product hout uit het bos enerzijds en de samenleving anderzijds bestaan. Dit wordt ook wel de ‘paradox van het slachthuis’ genoemd. Mensen zien graag hout (of eten graag vlees), maar willen liever niets te maken hebben met het productieproces zelf (de kap of de slacht). Bewustwording op dit terrein zou de weerstand tegen het proces wellicht kunnen verminderen. Hout is immers een prachtig product en, althans in Nederland en Europa, in het algemeen duurzaam geproduceerd. En daar kun je als producent trots op zijn en dus ook ‘voor gaan staan’ (vgl. de promotiecampagnes in Oostenrijk en Zwitserland getiteld “Stolz auf Holz”).

## **2. Leren van het verleden: enkele casussen onder de loep**

In het voorafgaande is de achtergrond van dit essay geschetst. De politieke actualiteit en de omstandigheden in de bosterreinen nopen Staatsbosbeheer tot meer houtoogst en een aanpassing van het bosbeheer, maar onder bepaalde omstandigheden – relatief grootschalige kap, hoge betrokkenheid van omwonenden bij het bos, en afwezige of slechte communicatie rondom ingrepen – zal dit tot weerstand of zelfs conflicten aanleiding kunnen geven. Dat is niet nieuw voor Staatsbosbeheer. Sterker, het heeft in het recente verleden al veel ervaring opgedaan met lokale conflicten rondom bosbeheer, en ook de nodige lering uit dergelijke gevallen getrokken. Dit zal hieronder blijken, waar een aantal casus zal worden geanalyseerd. Deze analyse zal niet alleen een chronologie van conflicten zijn, maar ook een synthese van leermomenten en vooruitgang in de omgang met belangengroepen en burgers.

### *Drents Friese Wold: gedwongen tot leren op lokaal niveau*

Op lokaal niveau is de weerstand tegen professioneel bos- en natuurbeheer het afgelopen decennium toegenomen, mede door Europeanisering en juridisering van het natuurbeleid en door emancipatie en individualisering van de samenleving (Beunen, Van Assche, and Duineveld 2013). Verspreid over het land zijn diverse discussies gevoerd over de functies en betekenis van het bos voor de lokale gemeenschap, en voor de samenleving als geheel (Buijs, Mattijssen, and Kamphorst 2013; Beunen, Van Assche, and Duineveld 2013; De Groot et al. 2012; Buijs et al. 2011; Buijs 2009a). Alhoewel zulks een teken is van betrokkenheid van mensen bij natuur, en daarmee als positief kan worden beoordeeld (Elands en Turnhout, 2009),

heeft Staatsbosbeheer (en andere natuurorganisaties) er soms wel in negatieve zin mee te maken. Soms worden dergelijke discussies in goed overleg opgelost, maar soms lopen ze ook uit op openlijke conflicten tussen natuurbeheerders en de lokale bevolking. En alhoewel conflicten vooral een negatieve connotatie hebben, kunnen ze ook constructief worden aangewend, omdat het vaak leerzame processen zijn waarbij – door reflectie achteraf – de werkwijze voor de toekomst en in andere gebieden aangepast kan worden. Daarnaast zijn conflicten momenten waarop belanghebbenden hun relatie en betrokkenheid met een gebied expliciet voelen en benoemen.

Een bekend conflict uit het verleden waarbij Staatsbosbeheer betrokken was, is dat rondom het Nationaal Park het Drents Friese Wold<sup>3</sup>. Alhoewel de maatschappelijke discussie rondom het Beheer en Inrichtingsplan in het Drents Friese Wold al weer een aantal jaar geleden plaats vond, wordt dit proces zowel binnen als buiten Staatsbosbeheer nog steeds als typerend voor veel geëscaleerde besluitvormingsprocessen op lokaal niveau gezien. Kritische bewoners rondom het Drents Friese Wold, verenigd in actiegroep De Woudreus, hebben zich jarenlang heftig verzet tegen het geplande beheer. De inhoudelijke discussie was nauw gerelateerd aan de kap van delen van het bos en van individuele bomen (met name exoten). Het hierdoor ontstane conflict heeft in eerste instantie de lokale verhoudingen ernstig geschaad, en de uitvoering van het Beheer en Inrichtingsplan voor het nationaal Park flink vertraagd en deels ook tegengehouden.

De oorspronkelijke besluitvorming voor dit gebied had zich vooral rekenschap gegeven van georganiseerde actoren en belangen, zoals LTO en het waterschap. Omwonenden waren daar echter niet bij betrokken. Zolang de plannen alleen op papier stonden, leverde dat geen problemen op, maar toen de kap eenmaal begon, sloeg de sfeer om. De kap van bomen voor dunningen, exotenbeheer en uitbreiding van het stuifzandgebied was daarbij een belangrijke emotionele trigger voor een aantal burgers, die zich blijkbaar zeer betrokken voelden bij het bos in hun achtertuin. Die boosheid kanaliseerde zich in de oprichting van de actiegroep de Woudreus, die zich sindsdien fel heeft verzet tegen het beheer in het Drents Friese Wold (en later ook het Dwingelderveld). Overigens waren lang niet alle bewoners tegen het geplande beheer, maar de tegenstanders waren verreweg het meest zichtbaar in het debat.

---

<sup>3</sup> Alhoewel ook andere natuurbeheerders betrokken zijn bij het beheer van het DFW, richtte de kritiek zich vooral op Staatsbosbeheer, mede omdat de meeste kap in zijn gebieden plaats vond.

Een belangrijk knelpunt in het conflict was de communicatie (Buijs et al. 2011). Communicatie met omwonenden was aanvankelijk vooral gebaseerd op *informer*en. Er was weinig oog voor de zorgen van omwonenden en geen ruimte voor daadwerkelijke participatie en invloed. Diverse excursies en informatieavonden zijn georganiseerd, maar hoewel goed bedoeld, hebben beide weinig effect gehad. De eerste informatieavonden leidden alleen maar tot meer boosheid onder kritische delen van de bevolking, omdat zij zich niet serieus genomen voelden. Het geringe effect van de excursies was daarnaast ook te wijten aan het soort deelnemers. Niet alleen was ook de excursie erg gericht op informeren, en dan met name over de ecologische waarde en potentie van het gebied, maar de meeste deelnemers waren ook niet afkomstig uit het kritische kamp; zij bestonden met name uit de groep voorstanders van ingrepen.

De boosheid over zowel de kap als over de opstelling van, vooral, Staatsbosbeheer was voor de critici de reden om de actiegroep De Woudreus op te richten. De specifieke samenstelling van die groep heeft daarbij sterk bijgedragen aan haar impact en de escalatie van het conflict. Enerzijds door een relatief compromisloze opstelling van De Woudreus (in hun ogen veroorzaakt door de compromisloze opstelling van Staatsbosbeheer) en anderzijds door de grote juridische en organisatorische kennis en ervaring van een aantal leden. De actiegroep is vervolgens lange tijd beeldbepalend geweest in de discussies over het beheer van het Drents Friese Wold, tot de *Telegraaf* en de Tweede Kamer aan toe. De Woudreus handelde daarbij zeer strategisch richting de lokale bevolking en de media, en was bewust bezig met het actief *framen* van het conflict en van de rol van Staatsbosbeheer hierin. De “zinloosheid” van het doden van individuele bomen (*biocentrische* waarde) werd hiermee neergezet als alternatief beeld voor de nadruk op hele ecosystemen (*ecocentrische* waarde) van het dominante beheer. Door middel van handtekeningenacties, ingezonden stukken in lokale en landelijke media en kraampjes in de dorpen hebben ze delen van de bevolking gemobiliseerd om te protesteren tegen het beheer. Deze mobilisatie van een omvangrijke achterban heeft bijgedragen aan de legitimiteit van De Woudreus. Daarnaast werd Staatsbosbeheer als organisatie ook ernstig bekritiseerd. Alhoewel het aan voorlichting deed in de vorm van bijvoorbeeld excursies, was Staatsbosbeheer zelf weinig bezig met het actief *framen* van de beeldvorming in media en lokale gemeenschap, zoals De Woudreus wel deed.

Staatsbosbeheer aan de andere kant presenteerde zichzelf vooral als de organisatie die de formeel vastgelegde doelen (o.a. Natura 2000 en het gebiedsbeheerplan) moest realiseren. Hierbij stond het behalen van de biodiversiteitsdoelstellingen voorop, en werd ecologische expertise vaak als argument gebruikt om beslissingen over bijvoorbeeld houtkap te

onderbouwen. Opvallend is dat De Woudreus zich zeer bewust was van deze dominante rol van kennis en expertise in besluitvorming en communicatie, en daarom enerzijds een Groningse hoogleraar als wetenschappelijke contra-expert inschakelde en anderzijds het belang van lokale praktijkkennis benadrukte tegenover ecologische kennisclaims.

*Heiderijk: een herhaling van zetten?*

Op lokaal niveau lijkt Staatsbosbeheer geleerd te hebben van de ervaringen in het Drents Friese Wold. Na een aanvankelijk defensieve houding is men het gesprek met de Woudreus aangegaan, hetgeen uiteindelijk geleid heeft tot een convenant. Hierbij zijn enkele concessies gedaan in het beheer van het gebied. Onze indruk is echter dat deze leerpunten in eerste instantie vooral lokaal zijn gebleven. De betrokkenen bij het DFW hebben ingezien hoe belangrijk vroegtijdig betrekken van omwonenden bij beheerplanning is en hoe schadelijk de *framing* van een conflict door een actiegroep kan zijn. Deze leerpunten zijn aanvankelijk echter nauwelijks tot de rest van de organisatie doorgedrongen. Alhoewel op beleidsniveau dergelijke voorbeelden binnen Staatsbosbeheer werden gebruikt om te betogen dat de communicatie beter zou moeten, werden de problemen in het Drents Friese Wold door veel medewerkers, zo is ons sterk vermoeden, toch vooral als een incident gezien.

Bovenstaande blijkt wat ons betreft ook uit ervaringen in andere projecten, zoals Heiderijk bij Nijmegen, dat zich veel later afspeelde. In Heiderijk heeft Staatsbosbeheer in samenwerking met onder andere Natuurmonumenten en de gemeente Nijmegen een plan ontwikkeld om bestaande heidevelden (o.a. Mookerheide) te vergroten en te verbinden (als onderdeel van Rijksbeleid en EHS). Hierbij waren geen maatschappelijke organisaties of omwonenden betrokken. Daarnaast was de communicatie door tijdsdruk beperkt gebleven tot vermeldingen in plaatselijke huis-aan-huis bladen en een in aller ijl opgetuigde informatieavond. Op deze avond stond vooral het herstel van heidegebieden centraal om kwetsbare soorten te beschermen, maar dat daarvoor grootschalige houtkap noodzakelijk was voor de omvorming van bos tot heide is niet duidelijk vermeld.

Pas bij de uitvoering van de eerste van de drie fases, waarbij groot materieel 85 hectaren bos onderhanden nam, werden omwonenden zich bewust van het bestaan van plan Heiderijk en de consequenties ervan. Na enige informerende gesprekken met de projectleiding, zetten twee inwoners van Groesbeek het actiecomité Red ons Bos op, dat uitgroeide tot een twintigtal actievoerders. Zij verwierven veel plaatselijke bekendheid door te *flyeren* in het bos, berichten in (lokale) media, een handtekeningenactie en enkele publieke bijeenkomsten. Het standpunt

van Red ons Bos is vrij radicaal. Zij zijn pertinent tegen het kappen van bomen en aangezien er in planfase één al veel bomen waren gesneuveld, willen zij dat die weer opnieuw geplant worden. De bezwaren hebben vooral te maken met afwijkende waarden en natuurbeelden (De Groot et al. 2012). Volgens Red ons Bos heeft het huidige bos meer waarde dan heide, omdat (1) in bos natuurlijke processen meer hun gang kunnen gaan en (2) bebost landschap van oorsprong in dit gebied voorkwam. Heide daarentegen is een cultuurlandschap dat grotendeels gedurende de middeleeuwen is ontstaan en voortdurend onderhouden moet worden voor haar voortbestaan, en dus regelmatig menselijk ingrijpen vereist. Opvallend genoeg pleit Red ons Bos dus vooral voor een wildernis-natuurbeeld, terwijl de projectgroep meer nadruk legt op biodiversiteit en het actieve beheer dat daarvoor nodig is. Alhoewel de radicaliteit van Red ons Bos door lang niet alle bewoners wordt gedeeld, vinden hun standpunten brede weerklank onder de plaatselijke bevolking.

Net als in het Drents Friese Wold leverden de voorlichtingsavonden en excursies die de initiatiefnemers in het gebied organiseerden weinig op. Niet alleen kwamen er vooral voorstanders op af, ook legden de beheerders veel nadruk op het uitleggen van de ecologische doelstellingen en de manier waarop die gerealiseerd zouden moeten worden. Dit bleek weinig succesvol. Want in tegenstelling tot wat veel natuurbeheerders dachten, ging het conflict niet om een gebrek aan inzicht in de ecologische rationaliteit van het plan, maar was het veeleer gebaseerd op een afwijkend ethisch standpunt over de waarde van het natuurgebied, gerelateerd aan een afwijkende natuurbeeld. Uit een ongepubliceerd studentenonderzoek (Buijs et al., 2011) is gebleken dat de helft van de bevolking tegen de ingrepen is en bovendien vindt dat zij te weinig informatie hebben ontvangen over het project. 36% vindt dat er te veel bomen zijn gekapt (28% vindt dat overigens niet) en slechts 15% wil dat er in de toekomst nog meer bos wordt gekapt voor de uitbreiding van het heidegebied. Tenslotte vindt 38% bos aantrekkelijker dan heide, terwijl 19% het tegenovergestelde vindt.

Een dergelijk ethisch verschil van inzicht kan per definitie niet weggenomen worden door het geven van ecologische kennis. Samen met een flink deel van de bevolking vindt Red ons Bos dat de mens zoveel mogelijk met zijn handen van de natuur af moet blijven, zodat natuurlijke processen hun gang kunnen gaan, terwijl plan Heiderijk juist een samenwerking tussen mens en cultuurlandschap als streefbeeld heeft. De actiegroep neemt hierin duidelijk een *ecocentrische* positie in, omdat zij vindt dat de mens zich zoveel mogelijk moet schikken naar de wetten van de natuur en hierin niet moet interveniëren. De doelen van Heiderijk zien zij als *antropocentrisch*; de mens bepaalt dat er behoefte is aan heide waarna het bos met groot



materieel naar diens hand wordt gezet. Door het uitzenden van een boodschap die doordrenkt is met ecologische kennis tijdens verschillende informatiebijeenkomsten, gesprekken en excursies, hebben de beheerders dit belangrijke ethische geschilpunt over het hoofd gezien.

Voor de actievoerders is daarnaast hun persoonlijke relatie met het bos en de emotionele verbondenheid die zij hiermee voelen een belangrijke drijfveer geweest om te protesteren tegen de kap. Een geïnterviewde zei zelfs dat de kap voor hem voelde als een verwonding; hij werd er persoonlijk door geraakt. Hoewel voor de actievoerders dit een krachtige motivatie is om de strijd aan te gaan, gebruiken zij dit niet als argument. Blijkbaar schatten zij in dat de legitimiteit van dit soort argumenten zwak is en op weinig steun van de beheerders kan rekenen. Daarnaast vinden zij zelf ook dat het geen legitiem argument is, omdat niet de mens centraal zou moeten staan, maar – gezien hun *ecocentrische* grondhouding – het bos en het voortbestaan ervan. In plaats van het benadrukken van emoties, proberen zij hun standpunt dus zoveel mogelijk rationeel te onderbouwen, ook al door gebruik te maken van experts, zoals enkele ecologen en een milieufilosoof. In de interviews benadrukten de actievoerders dat zij de strijd zoveel mogelijk met inhoudelijke argumenten aan willen gaan. Maar omdat zij wel degelijk door emoties worden gedreven, komen deze in hun uitlatingen toch wel naar voren. Zo uit de woede van het actiecomité zich in de felheid waarmee hij naar buiten treedt en in de manier waarop hij zijn standpunt met hand en tand verdedigt. Een felheid die waarschijnlijk een relatie heeft met onmacht, of ervaren gebrek aan invloed of gehoord te worden.

Zowel de felheid van Red ons Bos als het vasthouden aan het eigen standpunt doen denken aan de ervaringen in het Drents Friese Wold. Ook in Heiderijk blijkt het ontstane conflict moeilijk te doorbreken. De actiegroep heeft het vertrouwen in Staatsbosbeheer (en Natuurmonumenten en de gemeente Nijmegen) verloren. In hun ogen is de natuur niet veilig in de handen van de betrokken terreinbeherende organisaties. Maar ook hier hebben deze organisaties geleerd van de fouten bij de start. Na het ontstaan van de protesten is geprobeerd om de relaties met de tegenstanders te verbeteren en het proces weer vlot te trekken. Halverwege 2011 is er een klankbordgroep samengesteld waarin omwonenden plaats konden nemen. Hoewel ook Red ons Bos was gevraagd hierin zitting te nemen, wilde het actiecomité zich niet committeren aan de klankbordgroep. Het wil niet meedenken over de details van een plan waar het in principe mee oneens was. Net als in het Drents Friese Wold is hier zichtbaar dat een eenmaal ontstaan conflict moeilijk te de-escaleren is. Daarnaast is geleerd van de te snelle invoering van fase één in de bosomvorming. Mede onder druk van de protesten is besloten fase twee en drie uit te stellen

om eerst de effecten van de eerste fase te kunnen vaststellen en aan de bevolking te kunnen laten zien .

### *Leren binnen de organisatie*

Beide voorbeelden laten zien dat Staatsbosbeheer tijdens het proces geprobeerd heeft haar aanpak aan te passen aan de maatschappelijke context. De voorbeelden laten echter ook zien hoe lastig dit is. Alhoewel zowel in het Drents Friese Wold als in Heiderijk ruimte werd geschapen voor een vorm van participatie van belanghebbenden, werd deze beide gevallen beperkt tot professionele groepen. Bewoners werden aanvankelijk alleen geïnformeerd. Omdat de maatschappelijke voelhoorns onvoldoende ontwikkeld waren om te beseffen dat er onderdelen van de bevolking weerstand bestond tegen de plannen, werden de initiatiefnemers verrast door het maatschappelijk protest en de oprichting van beide actiegroepen. Zeker als eenmaal een actiegroep is gevormd, ligt escalatie voor de hand. Hierbij bestaat de neiging inhoudelijke verschillen flink uit te vergroten in plaats van mogelijke overeenkomsten te ontdekken. Daarnaast kunnen de relaties tussen de partijen makkelijk worden beschadigd, waardoor de kritiek zich niet alleen richt op de inhoud van de plannen, maar ook op de (als arrogant ervaren) houding van beheerders of op de (als onbuigzaam ervaren) houding van actievoerders.

Niettemin is van beide casus veel geleerd. Voor de regionale medewerkers van Staatsbosbeheer hebben beide als een *wake-up call* gefungeerd (mondelijke mededeling, Staatsbosbeheer). Ze zijn zich ervan bewust geworden dat het niet alleen van belang is om met professionele en georganiseerde belangengroepen te communiceren, maar ook met burgers en burgergroepen. Via de oprichtingen van een klankbordgroep (Heiderijk) en het onderhandelen van een convenant (Drents Friese Wold) is geprobeerd de relatie met de bewoners en de actiegroep te herstellen. Door de ontstane escalatie, het toegenomen wantrouwen en door interne conflicten binnen de actiegroepen zelf, zijn deze pogingen echter slechts beperkt succesvol geweest.

Heiderijk lijkt echter, wellicht ook onder invloed van nieuwe trends, zoals de vermaatschappelijking van het natuurbeleid, tot een breder leerproces binnen Staatsbosbeheer te hebben geleid. De laatste jaren spant de organisatie zich nadrukkelijk in om als *gehele* organisatie te leren van lokale discussies over bos- en natuurbeheer.

### *Het Baarnse bos: meer ruimte voor inspraak*

Betere ervaringen heeft Staatsbosbeheer in de omgang met omwonenden in het Baarnse bos opgedaan. Hier speelden twee zaken naast elkaar: regulier beheer met eindvellingen en een

restauratieproject van het landgoedpark. Er was bij het restauratieproject vanaf een vroeg stadium ruimte voor de bevolking om mee te praten. Zo zijn er twee open bijeenkomsten op het stadhuis geweest, die redelijk werden bezocht en waar open is gediscussieerd. In dezelfde periode ontstonden echter protesten naar aanleiding van de geplande kap van bomen. Deze kap was onderdeel van reguliere beheerplanning en daarom aanvankelijk niet ter inspraak voorgelegd, ofschoon er wel voorlichtingsexcursies waren georganiseerd. Pas toen er daadwerkelijk geogst zou gaan worden, mobiliseerden drie bewoners (de “Groene Ridders”) protest onder de lokale bevolking, op een vergelijkbare manier als De Woudreus of Red ons Bos. De omwonenden stuurden vervolgens een kritische e-mail naar de beheerder waarin wordt gepleit voor het natuurlijke karakter van het bos en tegen de geplande houtkap. Het districtshoofd zag hierin aanleiding om de bewoners uit te nodigen voor een gesprek. Achteraf gezien is dit de opmaat gebleken voor samenwerking tussen Staatsbosbeheer en de Groene Ridders.

Terwijl het conflict in het Drents Friese Wold en Heiderijk steeds verder escaleerde, slaagt Staatsbosbeheer er in het Baarnse Bos in om het conflict te de-escaleren en scheidt het al vrij snel ruimte voor een uitwisseling van standpunten. Kort na het ontstaan van het protest heeft Staatsbosbeheer opnieuw een excursie georganiseerd voor omwonenden. Daarnaast is in nader overleg getreden met de Groene Ridders over de kern van de bezwaren, waarbij ook gezamenlijk het veld is bezocht voor nadere toelichting van beide zijden. Hierbij is goed geluisterd naar de bezwaren en is de ingreep ook aangepast, waarmee deze acceptabel werd voor De Groene Ridders. Vanuit het ontstane vertrouwen is vervolgens het gesprek zich ook gaan richten op het restauratieproject. De onvrede van de wandelaars over de renovatie van het bos, is dan echter nog niet weggenomen. Wanneer het restauratieproject op punt van aanvang staat, vindt het protest opnieuw weerklank in de lokale pers, waarmee een nieuw conflict dreigt. Door echter direct en open te communiceren met zowel de pers als de omwonenden voorkomt Staatsbosbeheer dit.

De organisatie laat hiermee zien geleerd te hebben van eerder ontstane conflicten (Arts, 2012). Want in Baarn is er na het ontstaan van kritische geluiden wel alert gereageerd. Er is niet volhard in informeren en uitleggen. In plaats daarvan is er gekozen voor een open communicatie, waarbij Staatsbosbeheer ook de ruimte heeft gegeven aan bewoners om hun grieven te uiten. En met die grieven is ook wat gedaan. Zo zijn sommige bijzondere bomen niet gekapt, is de beoogde kapvlakte op een andere manier gepland en ingericht – waarmee het parkaanzicht beter behouden bleef – en is de communicatie verbeterd. Hiermee is zeer waarschijnlijk een openlijk

en slepend conflict voorkomen, en is een goede en constructieve relatie opgebouwd met kritische lokale bewoners. Dit opbouwen van een vertrouwensrelatie is essentieel gebleken.

De grote lijn van de restauratieplannen, waar de Groene Ridders het in beginsel niet mee eens waren, is overigens niet wezenlijk veranderd. Nog steeds wordt het bos in zijn oude staat als landgoed met parkachtige structuren hersteld. Maar ondanks dat ze hun zin niet helemaal hebben gekregen, is voor de Groene Ridders het feit dat ze de beheerders nu kennen en er op af kunnen stappen – en er op kunnen vertrouwen dat er dan wordt geluisterd – blijkbaar van groot belang. En dat heeft in ieder geval een groot deel van de verontwaardiging (inzake beslissingen over ‘hun bos’) weg genomen.

Door constructief het gesprek aan te gaan, de critici serieus te nemen, en ruimte te bieden voor de uitwisseling van argumenten, heeft Staatsbosbeheer de angel uit het conflict weten te halen. Bovendien heeft Staatsbosbeheer, door de discursieve ruimte vooral te bieden op het terrein van de technische uitvoering van het beheer, en veel minder op de achterliggende natuurbeelden, uiteindelijk een groot deel van haar doelstellingen weten te bereiken. Dat aanpassingen op dergelijk detailniveau voldoende waren om een conflict te voorkomen, heeft zeer waarschijnlijk ook met de constructieve opstelling van de betrokken critici te maken. De Groene Ridders blijven kritiek hebben op de achterliggende natuurvisie, maar ze zijn tevreden dat Staatsbosbeheer de moeite neemt om naar hen te luisteren en beheeraanpassingen te doen.

#### *Westerkwartier: samen met de streek*

De afgelopen jaren heeft Staatsbosbeheer expliciet ingezet op het versterken van de relatie met lokale actoren. Eén van de thema's is “thuis in de streek”. De ervaring van Staatsbosbeheer in het Westerkwartier in Groningen kan gezien worden als een voorbeeld van succesvolle samenwerking met de streek. Staatsbosbeheer is hier medeverantwoordelijk voor het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur. Daartoe werden onder andere gronden verworven in het dorp Kornhorn, gelegen op één van de uitlopers van het Drents Plateau.

Gekozen werd voor een – voor die tijd – onconventionele aanpak. De beheerder ging in gesprek met de inwoners uit de streek, zonder vooraf zelf plannen te hebben gemaakt.

Dit gesprek betrof – eind jaren negentig – de vereniging Plaatselijk Belang Kornhorn en de inrichting en het beheer van het Curringherveld, een stukje natuur van 2,5 ha. groot. Uitgangspunt was het tot stand brengen van een multifunctioneel natuurgebied, waarin onder meer ecologie, cultuurhistorie, natuurbeleving en recreatie aan bod zouden moeten komen. De

dorpsbewoners en Staatsbosbeheer kwamen inderdaad tot een gezamenlijke visie voor het Curringherveld. Vele ideeën werden omgezet in plannen voor projecten. Gaandeweg nam het enthousiasme toe en ontstond de behoefte bij de lokale bevolking om niet alleen mee te denken, maar ook om mee in te richten en te beheren. Dat heeft geleid tot de oprichting van de Stichting Curringherveld, die verantwoordelijk is voor het beheer van het natuurgebied. Het dagelijks beheer ligt daarbij in handen van de werkgroep C&HEK (Cultuur en Historisch Erfgoed Kornhorn). Daarnaast bestaan er de werkgroepen NME (Natuur- en Milieueducatie), verantwoordelijk voor educatieve activiteiten voor basisscholen, en Ekohorn, verantwoordelijk voor activiteiten rondom het Ecologisch Natuurtheater voor regionale kleinkunst. Een grote groep lokale vrijwilligers is actief in zowel de werkgroepen als in het dagelijks beheer. Vele schoolkinderen komen hier jaarlijks op bezoek om kennis over natuur en milieu op te doen.

De bewoners zijn aanvankelijk verbaasd over de “ongehoord open agenda” van Staatsbosbeheer (Remmers et al., 2010). Dit heeft te maken met het feit dat Staatsbosbeheer in dit gebied geen oordeel uitspreekt over legitieme kennis en waarden. Er is veel respect voor lokale kennis, die ook wordt opgenomen in de planvorming. De praktijkkennis, die vaak gerelateerd is aan streekhistorie, lokale gebruiken, educatie voor de basisschool en aan gemeenschapszin, wordt verbonden met ecologische doelstellingen ontleend aan de EHS. Er is dus ook veel ruimte voor antropocentrische waarden. Ecologische waarden worden daarnaast in hoge mate gerespecteerd en zijn ook kaderstellend voor wat er wel en niet kan plaats vinden in het gebied. Door de interactieve aanpak van Staatsbosbeheer krijgt de lokale bevolking ook de mogelijkheid ecologische doelstellingen te herkennen en te waarderen. Bovendien zijn de in eerste instantie negatieve emoties (wantrouwen, frustratie, e.d.), aanvankelijk waarneembaar onder delen van de lokale bevolking, omgezet in positieve (trots, enthousiasme, saamhorigheid).

Het succes van de samenwerking tussen Staatsbosbeheer en de inwoners van Kornhorn wordt door de betreffende beheerder gezien als een continue oefening in ‘verplaatskunde’ (Remmers et al., 2010). Alleen als je je kunt verplaatsen in de wensen en behoeften van de ander, alsmede daarvoor respect kunt opbrengen, ben je in staat de waarden van Staatsbosbeheer te verbinden met die van de lokale bevolking. Daarmee laat deze casus zien dat de opstelling van een enkele, individuele beheerder een groot verschil kan maken in hoe de relaties met de omgeving zich ontwikkelen. Jarenlang bouwen aan vertrouwen kan zich dan uitbetalen in succesvolle samenwerking, waarbij men een deel van het beheer zelfs bij de lokale bevolking durft neer te leggen.

## *Kap & Verjonging: De lessen in praktijk gebracht*

Recent is binnen Staatsbosbeheer het project Kap & Verjonging opgestart. Door weer extra nadruk te leggen op bosverjonging wordt de aandacht voor het bosbeheer en voor de kwaliteit van het bos binnen Staatsbosbeheer versterkt in relatie tot productie, natuur en recreatie. De inhaalslag in de verjongingskap leidt op korte termijn tot extra inkomsten, doordat de houtoogst toeneemt. Op de langere termijn wordt daarnaast het productievermogen van het bos verhoogd en – door een meer gevarieerde bosstructuur – nieuwe kansen voor biodiversiteit gecreëerd. Tenslotte worden de bosbouwkundige kennis en expertise binnen de organisatie wederom versterkt.

Maatschappelijk kan dit echter een gevoelig project zijn, omdat het op de korte termijn zal leiden tot meer kap in de Nederlandse bossen. Daarom heeft Staatsbosbeheer ook flink geïnvesteerd in de communicatiestrategie rondom het project. Het is zinvol om deze strategie, en de effecten hiervan tot dusver, te bekijken in het licht van de leerprocessen uit het verleden, zoals hierboven beschreven. In hoeverre wordt voldoende aandacht besteed aan tijdige en betekenisvolle participatie? In hoeverre wordt een pro-actieve mediastrategie gevoerd om te voorkomen dat tegenstanders door actieve *framing* het initiatief (over)nemen?

Staatsbosbeheer heeft allereerst flink geïnvesteerd in de *interne* communicatie over Kap & Verjonging. Er zijn een groot aantal gezamenlijke veldbezoeken afgelegd met beheerders en boswachters, waarbij inhoudelijk deskundigen van binnen en buiten Staatsbosbeheer informatie gaven en de discussie entameerden. Hierbij is uitgebreid gediscussieerd over doelstelling en vormgeving van Kap & Verjonging. In totaal zijn ongeveer tien veldbezoeken afgelegd. Ook zijn uitgebreide trainingen gegeven, allemaal erop gericht om de medewerkers te overtuigen van en te enthousiasmeren voor de hernieuwde aandacht voor houtproductie. Mede omdat Staatsbosbeheer weet hoe moeilijk het is om een cultuurverandering te bewerkstelligen in een grote, gelaagde organisatie van professionals, is dus expliciet ingezet op het versterken van het lerend vermogen van de organisatie. Hier komen we later nog op terug.

Ook de *externe* communicatie heeft veel aandacht gekregen. Bij de landelijke introductie van Kap & Verjonging heeft Staatsbosbeheer actief geprobeerd om de beeldvorming te beïnvloeden. Journalisten werden persoonlijk benaderd en de centrale boodschap werd zo duidelijk mogelijk benadrukt. Uit de eigen analyses concludeert Staatsbosbeheer dat mede hierdoor de boodschap goed is overgekomen. Alhoewel expliciet gecommuniceerd is dat Kap & Verjonging twee doelstellingen had, verbeteren van de kwaliteit van het bosbeheer en het

vergroten van de opbrengsten door meer te oogsten, is vooral die laatste doelstelling opgepikt door de pers. Dat is op zich niet verwonderlijk in de huidige periode van grote bezuinigingen op het natuurbeheer. Over het algemene lijkt de conclusie echter gerechtvaardigd dat de proactieve mediastrategie zeker op landelijk niveau heeft gewerkt, en dat de negatieve publiciteit relatief beperkt is gebleven. Hier blijkt ook duidelijk het nut van het opbouwen van structurele relaties met belangrijke stakeholders en de media. Deze kunnen vroegtijdig en soms zelfs informeel geïnformeerd en ingeschakeld worden. Vergeleken met de eerdere reactieve houding in het Drents Friese Wold en in Heiderijk is dit een duidelijke verbetering.

Ook voor de communicatie op lokaal niveau is een pakket ontwikkeld. Hiervoor is een speciale *toolkit* samengesteld om lokale beheerders en boswachters te faciliteren bij de externe communicatie over Kap & Verjonging. Die *toolkit* bestond onder andere uit een stappenplan, persberichten, tekst voor een infopaneel, een flyer en een brief voor omwonenden. Staatsbosbeheer heeft dus in deze lokale projecten duidelijk, vroegtijdig en proactief gecommuniceerd met de media, gemeenten en belangengroepen. De investeringen van de afgelopen jaren in contacten met lokale stakeholders betaalt zich nu dus terug. Veel media-aandacht is bovendien positief, en lokale weekbladen nemen de persberichten vaak bijna letterlijk over.

Staatsbosbeheer heeft welbewust de reacties op dit project bijgehouden, zowel in landelijke als lokale media. Op deze manier is expliciet gereflecteerd op de maatschappelijke reacties op Kap & Verjonging. Ook wij hebben deze inventarisatie ingezien. De reacties vertonen niettemin een gemêleerd beeld. In veel gebieden, waaronder het omvangrijke Kap & Verjongingsproject in het Speulder- en Sprielderbos, is weinig protest gehoord. De uitgebreide communicatie heeft daar blijkbaar gewerkt. Toch zijn er ook diverse voorbeelden waarbij wel degelijk protesten zijn ontstaan, zoals bij Groesbeek, Renkum en Ulvenhout. Bij een nadere analyse van dergelijke protesten valt op dat ook in de *toolkit* voor Kap & Verjonging de nadruk van communicatie vooral weer op *voorlichting* ligt. Weliswaar is deze interactiever en pro-actiever van toon dan in het verleden, maar nog steeds wordt weinig ruimte gelaten voor actieve inbreng van burgers.

Natuurlijk is het moeilijk om de complexe keuzes rondom Kap & Verjonging met burgers te bespreken, maar toch lijkt het verstandig om hiervoor meer ruimte (in termen van tijd en aandacht) te scheppen dan momenteel gebruikelijk is. Het nut van open discussies over Kap & Verjonging blijkt ook uit de verschillende reacties in gebieden waar eerder conflicten zijn geweest, zoals Heiderijk en het Drents Friese Wold. Terwijl in Groesbeek/Heiderijk wederom

stevig is geprotesteerd, nu tegen Kap & Verjonging, is protest in het Drents Friese Wold uitgebleven. Doordat met de actiegroep de Woudreus ondertussen een regulier overleg was opgezet, bestond de mogelijkheid om de plannen in een vroegtijdig stadium met portentiele criticasters te bespreken. Dit heeft blijkbaar effect gehad. In Heiderijk bestaat een dergelijk overleg (vooralsnog) niet, en het wantrouwen dat daar nog steeds heerst tegenover het lokale bosbeheer heeft ertoe geleid dat Red ons Bos de geplande dunningen wederom als “kaalslag” hebben benoemd (net als toen de omvorming naar heide aan de orde was). De gelijktrekking van deze twee vormen van kap, die in hun aard zo verschillend zijn, maakt duidelijk dat overleg vooraf cruciaal is om problemen bij de uitvoering te voorkomen (ofschoon een overleg vooraf nooit een garantie biedt voor het uitblijven van protest, zeker wanneer ethische overwegingen of emoties de boventoon voeren).

Kap & Verjonging maakt ook duidelijk hoe complex het speelveld is, en hoe moeilijk het is om “los te laten”. Naast goede voorbeelden, zoals bij de Overasseltse en Hatertse Vennen, zijn er ook voorbeelden waar Staatsbosbeheer het moeilijk vindt om beslissingen over het beheer vroegtijdig en openlijk ter discussie te stellen met belanghebbenden. Nog steeds ligt hierbij veel nadruk op de professionele kennis van de deskundigen van Staatsbosbeheer. De omgevingskennis en betrokkenheid van omwonenden lijkt nog steeds als secundair gezien te worden. Wil Staatsbosbeheer echter haar thema van “Thuis in de streek” waar maken, dan moet in onze ogen de focus op rationele kennis verder worden verbreed naar expliciete erkenning en benutting van lokale ervaringskennis en emotionele betrokkenheid.

### **3. Reflectie op de casussen**

In deze paragraaf willen we de casus vergelijken aan de hand van een aantal criteria, die ook al in de inleiding zijn geschetst: *aanleiding* van de interactie tussen Staatsbosbeheer en maatschappelijke organisaties en burgers (kap van bomen, type ingreep), *vorm* van de interactie (bijvoorbeeld informatieavond of klankbordgroep), *aard* van de interactie (argumenten, waardenconflict, emoties), wederzijdse *beeldvorming* van de interactie, met name ook in de media (*framing*) en *leereffecten* voor Staatsbosbeheer. Tabel 2 geeft een overzicht van hoe de verschillende casus ‘scoren’ op deze criteria. Een korte uitleg per criterium volgt hieronder.

#### *Type ingreep*

Wat opvalt bij ‘type ingreep’ is dat elke vorm van kap – dunningen, verjongingskap, eindkap of omvorming - in principe tot protesten of conflicten met burgers aanleiding kan geven. Wat



eerder in algemene zin werd gesteld in sectie 2, dat met name (relatief) grootschalige omvorming van bos tot negatieve maatschappelijke reacties leidt, wordt niet door de casus bevestigd. In beginsel kan *iedere* ingreep burgers tot verzet verleiden. Grootschaligheid lijkt dus minder een zekere driver dan in de literatuur wordt aangenomen. Daarnaast gaat het ook om de *ervaren* schaal, zoals we eerder al aangaven. Eind jaren twintig stelde de sociaalpsychologen Thomas en Thomas reeds vast: *If men define their situations as real, they are real in their consequences* (het zogenoemde ‘Thomas theorem’). Met andere woorden: je kunt volgens bosbouwkundige handboeken of wettelijke bepalingen gelijk hebben dat een bepaalde ingreep kleinschalig is, maar als burgers deze als ‘kaalkap’ percipiëren, dan reageren ze ook aldus.

**Tabel 2:** De vijf casussen en hun karakteristieken

	<b>Aanleiding interactie (type ingreep)</b>	<b>Vorm interactie (organisaties)</b>	<b>Vorm interactie (burgers)</b>	<b>Aard interactie (kennis/waarden/emotie)</b>	<b>Beeldvorming en framing</b>	<b>Leereffect</b>
<i>Drents Friese Wold</i>	Omvorming, exotenbeheer	Participatie via klankbordgroep	Voorlichting, later overleg en convenant	Discussie over inhoud en belang ecologische kennis, en over natuurbeelden  Grote emotionele betrokkenheid aanleiding protest	Actieve <i>framing</i> door actiegroep.  Beeldvorming Staatsbosbeheer negatief  Beperkte <i>framing</i> door	Intern geleerd van gebrek aan participatie.  Te laat om relatie te normaliseren
					Staatsbosbeheer zelf	
<i>Heiderijk</i>	Omvorming, oogst	Aanvankelijk beperkt, later participatie via klankbordgroep	Voorlichting, later voorstel tot participatie afgewezen door actiegroep	Discussies over verschillende waarden  Grote emotionele betrokkenheid aanleiding protest	Actieve <i>framing</i> door actiegroep  Beeldvorming Staatsbosbeheer negatief	Intern geleerd van gebrek aan participatie.  Te laat om relatie te normaliseren
<i>Baarnse Bos</i>	Omvorming, verjonging	Participatie via klankbordgroep	Voorlichting  Op protest volgt intensievere participatie	Open discussie over waarden.  Emoties erkend, maar nadruk op technische uitvoering.	Weinig media <i>framing</i>  Beeldvorming Staatsbosbeheer wordt positief na start overleg	Intern tijdig geleerd, participatieproces succesvol ingezet

<i>Westerkwartier</i>	Divers	Open planproces  Uitgebreide communicatie en participatie	Uitgebreide communicatie en participatie	Erkenning praktijkkennis  Open gesprek over waarden  Benutting emotionele betrokkenheid	Beeldvorming over Staatsbosbeheer positief.  Negatieve emoties omgezet in positieve	Impliciet leerproces in samenhang met omgeving
<i>Kap en verjonging</i>	Oogst en verjonging	Proactieve benadering organisaties en media	Uitgebreide voorlichting.  Ruimte voor participatie blijft beperkt	Nadruk op kennis en waarden. Wel ruimte voor emotionele betrokkenheid, maar vooral op details, niet op plan als geheel	Over het algemeen positief, met enkele negatieve uitzonderingen	Expliciet aandacht voor lerende organisatie, met nadruk op ecologie en bosbouw

Daarnaast hanteren sommige burgers ook een wat we een *biocentrisch* waardenpatroon hebben genoemd (Buijs, 2009). Dat betekent dat zij niet naar een bos als geheel kijken, of naar de omvang van een ingreep, maar naar individuele bomen en organismen, en hun recht op leven. De kap van een enkele boom kan dan al tot protest leiden. Eén van de auteurs zag enkele jaren geleden in het Gelders landschap op de Nijmeegse stuwwal dat op iedere gebleste boom een gedicht was bevestigd dat de schoonheid van en het recht op leven van iedere boom bezong. Dat het bos nu, enkele jaren later, flink door deze dunningen is opgeknapt zal de bosbouwer verheugen, maar de *biocentrische* mens echter worst wezen. Hij treurt om ieder individu dat door menselijk toedoen verloren gaat. Men kan dat natuurlijk flauwekul vinden en overgaan tot de orde van de dag. Men kan het ook als een valide argument zien, en je er zelfs in verplaatsen. Denk aan het eigen huisdier waarmee je je identificeert; dat verlies je niet graag. Iets soortgelijks is aan de orde bij de *biocentrische* mens. Maar hoe daar mee om te gaan? Je kunt toch niet simpelweg iedere boom maar laten staan omwille van een enkeling met een bepaalde waardenopvatting? Het punt is ook niet om het iedereen naar de zin te maken, het punt is om je niet door reacties te laten verrassen, en om deze te kunnen plaatsen en begrijpen. Dat betekent niet het afblazen van operaties, zeker als deze wettelijk verplicht of bosbouwkundig noodzakelijk zijn, maar het beter maatschappelijk inbedden van deze. Op tijd uitleggen is één ding, open staan voor alternatieven of compenserende maatregelen een andere.

### *Vorm interactie*

In tabel 2 maken we onderscheid tussen interactie met georganiseerde belangen (LTO, ANWB, milieuorganisaties, etc.) en interactie met burgers en burgergroepen (die zich incidenteel mobiliseren). De reflex van Staatsbosbeheer – maar van veel gevestigde instanties – is om zich

met name op de eerste groep te richten, wanneer consultatie of participatie aan de orde is. De vorm is dan vaak een klankbordgroep. Om allerlei redenen is die keuze begrijpelijk. De georganiseerde belangen zijn (relatief) gemakkelijk aanspreekbaar en met hen kun je (relatief) gemakkelijk zaken doen. Ze hebben een adres, telefoonnummer en woordvoerder, en vertegenwoordigen een achterban, die ze in de regel ook (redelijk) onder controle hebben. De kans dat afspraken ook opgevolgd worden is dus aanzienlijk. Maar protesten zijn meestal uit de tweede groep – de burgers – afkomstig. De burger is echter een amorfe groep die vele gezichten, adressen en visies kent. Daar doe je dus lastig zaken mee. En een overeenkomst met de één garandeert geen afspraak met de ander. Toch is het van belang dat juist deze amorfe groep bijtijds bij operaties van Staatsbosbeheer betrokken worden, omdat juist hier het grootste mobilisatiepotentieel van protest aanwezig is, zoals blijkt uit de diverse casus. Vooral het woord ‘bijtijds’ is van belang. Een verzoek tot burgerparticipatie *na* een uiting van protest kan te laat zijn (zie Heiderijk), of vereist heel wat kunst- en vliegwerk om de geest weer in de fles te krijgen (zie Drents Friese Wold). Een open en tijdig planproces mobiliseert daarentegen steun (zie Westerkwartier), maar garandeert ook weer niet dat in alle gevallen negatieve reacties uitblijven (zie Kap & Verjonging). Het is inderdaad lastig om de verwende en wispelturige burger te bedienen, maar ‘tijdige betrokkenheid’ organiseren blijkt een *must* om lokaal protest en negatieve berichtgeving in de media te voorkomen dan wel in te dammen. In het verleden volgde Staatsbosbeheer vooral de aanpak van de voorlichting, bijvoorbeeld een informatieavond. “Als we de burgers maar duidelijk maken wat we willen en waarom, dan volgen ze ons wel”, was het adagium. Inmiddels beseft Staatsbosbeheer dat een meer actieve betrokkenheid van burgers gewenst is om steun te mobiliseren, en handelt ze daar ook naar (zie Westerkwartier en Kap & Verjonging). Er is hier sprake van proactieve en uitgebreide communicatie. Echter, slechts in een uitzondering gaat deze betrokkenheid zover dat van echt ‘participatief beheer’ kan worden gesproken (zie Westerkwartier).

Vroegtijdig en openlijk de discussie aangaan is niettemin complex. Bekend is het dilemma van de *timing* van participatie (Bremner et al. 2008). Als je vroegtijdig burgers betreft, is het project vaak nog te vaag en ongewis. Mensen zijn dan weinig gemotiveerd om te participeren. Als je daarentegen wacht tot het project volledig is uitgekristalliseerd, is het veelal te laat voor daadwerkelijke inspraak. Dit vereist telkens weer maatwerk. Alleen door langdurig sociaal te investeren in een gebied, kun je als beheerder of boswachter vroegtijdig inschatten wat de maatschappelijke temperatuur is inzake projecten als Kap & Verjonging, en kun je ideeën in een conceptstadium al dan niet succesvol in de week leggen. Heb je dergelijke voelsprietten echter niet ontwikkeld, en investeer je onvoldoende in burgerparticipatie, dan is de kans groot

dat je wordt verrast door de weerstand die ontstaat wanneer daadwerkelijk met kap wordt begonnen. Kap & Verjonging kent voorbeelden van beide: op sommige plekken had de beheerder voldoende maatschappelijke kennis en kunde om het proces soepel te laten verlopen, terwijl op andere plekken hij toch weer overvallen werd door protest.

### *Aard interactie*

Diverse cases laten zien dat veel van de interacties worden gedomineerd door cognitieve en wetenschappelijke argumenten. Dit is op zich niet verwonderlijk. In bos en natuurbeleid en beheer is de rol van experts traditioneel bijzonder groot (Van der Windt, 1995). Je zou zelfs kunnen zeggen dat ‘ecologen’ bij universiteiten, natuurorganisaties, onderzoeksinstituten en overheidsorganisaties invloedrijke netwerken vormen van gelijkgestemden. Experts die min of meer hetzelfde denken over wat bos en natuur is, wat voor typen er zijn, en hoe die beheerd en beschermd dienen te worden. Binnen dat netwerk is het vanzelfsprekend dat wetenschappelijke kennis en expertise hoge status en autoriteit geniet als cruciale input voor beleids- en beheerbeslissingen.

Buiten deze netwerken echter, is de autoriteit van wetenschappelijke expertise allerminst vanzelfsprekend. Bovendien is de relatie tussen kennis en autoriteit complex. Onderzoek laat zien dat het vertrouwen van mensen in experts veel minder te maken heeft met de kwaliteit van de kennis zelf en veel meer met de concrete ervaringen die mensen met experts hebben en hun aantoonbare betrouwbaarheid (Wynne, 1996). Het gerefereerde onderzoek gaat over de relatie tussen wetenschappers en boeren (*sheep farmers*) in het Engelse *Lake District* na *Tschernobyl*. De experts werden niet gezien als onbetrouwbaar vanwege hun gebrek aan kennis, maar omdat ze niet open waren geweest over onzekerheden en over de beperkingen van de modellen waarmee ze werkten. Juist het overmatige vertrouwen waarmee kennis werd gecommuniceerd – en het wegdrukken van kennisomissies – wekte argwaan. Bovendien kwam dit bovenop de eerdere en ook niet zo positieve ervaringen die bewoners al hadden gehad met experts na de nucleaire (bijna)ramp in *Shellafield*. Dit gebrek aan vertrouwen had dus niks te maken met de vraag of de experts het wel of niet bij het juiste eind hadden en was ook niet het gevolg van een gebrek aan kennis aan de kant van de boeren. Integendeel, ze hadden juist hele rationele redenen om de experts niet te vertrouwen.

Deze analyse is relevant omdat het laat zien dat, hoewel goede communicatie van wetenschappelijke expertise richting burgers uiteraard belangrijk is, dit alleen niet voldoende is. Sterker nog, in een context van controversie en gebrek aan vertrouwen zal communicatie die

vooral gebaseerd is op het “uitleggen” van de ecologische principes van bepaalde controversiële maatregelen niet goed vallen en worden gezien als “arrogant”. Het geeft de tegenstanders het gevoel dat ze niet serieus worden genomen en het nodigt uit tot het organiseren van counter expertise. Dit is een zeer bekend fenomeen in controverses rond natuur en milieu. Strijd over welke vormen van menselijk gebruik wel of niet toegestaan zouden moeten worden in de natuur wordt gevoerd aan de hand van concurrerende kennisclaims; kijk bijvoorbeeld naar de controverses rond kokkelvisserij en gasboringen in de Waddenzee (Turnhout et al. 2008).

Wat we hier zien is een paradoxale relatie tussen wetenschappelijke kennis en controverses. Terwijl de aanname vaak is dat wetenschappelijke kennis bij uitstek in staat is om controverses te beslechten door ware feiten te produceren die leiden tot eenduidige consequenties voor besluitvorming, zien we in de praktijk vaak het omgekeerde. De belangrijkste reden hiervoor is dat er niet één waarheid bestaat over bos en natuur. Allereerst gaat wetenschappelijk onderzoek onvermijdelijk gepaard met onzekerheden en kennislacunes. Zo is er over de precieze effecten van beheersmaatregelen in bos vaak weinig kennis beschikbaar. Maar dat is niet het enige. Het komen tot één waarheid over natuur veronderstelt het bestaan van één natuur. En daar zit nu precies de crux. Er zijn verschillende perspectieven op wat bos en natuur zijn en die zijn elk potentieel legitiem. Deze verschillende visies omvatten verschillende ideeën over welke activiteiten wel en niet worden gezien als passend en deze ideeën kunnen bovendien worden onderbouwd met verschillende wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke kennisclaims. Dus, zomaar een beroep doen op wat ‘het beste is’ voor *hét* bos is niet genoeg en niemand kan zomaar claimen dat hij *dé* waarheid in pacht heeft als het gaat om bos en natuur.

Dus, kennis over bos en natuur, over hoe die het beste kunnen worden beheerd, en over welke ingrepen daarbij passen heeft niet automatisch autoriteit. De instanties die deze kennis willen inzetten om hun ingrepen en maatregelen te onderbouwen, moeten deze autoriteit *verdiene*n. En dat kan alleen als kennis gepaard gaat met openheid over de visies die aan die claims zijn verbonden en met de erkenning dat er onvermijdelijk meerdere legitieme visies en kennisclaims zijn. Dit actief werken aan betrouwbaarheid leidt wat ons betreft niet tot een afbreuk van de ‘wetenschappelijkheid’ van beheer. Integendeel, in een context van openheid en vertrouwen kan de kwaliteit van kennis zelfs toenemen in de zin dat de legitimiteit, autoriteit en praktische werkbaarheid van kennis worden versterkt.

In de conflicten hierboven beschreven is ook een tegenstelling herkenbaar tussen de rationeel-ecologische argumenten van natuurbeheerders enerzijds en de meer emotionele

argumenten van bewoners anderzijds. Emotionele argumenten worden daarbij vaak als irrationeel en daarmee als niet-legitiem beschouwd door natuurorganisaties (Buijs en Lawrence, 2013). Het is echter veel zinvoller om emoties te zien als een uiting van *betrokkenheid* bij plekken, bij bomen of bij het bestaande landschap. Juist deze betrokkenheid is vaak aanleiding voor het ontstaan van conflicten. Ingrepen die als aantasting gezien worden van het bestaande landschap roepen emotionele reacties op, zoals boosheid en afschuw. En het is bekend vanuit onderzoek naar sociale bewegingen dat emoties belangrijke triggers zijn voor collectieve actie (Jasper, 2011). Dit bleek ook uit de casussen in sectie 3. De actiecomités van Red ons Bos, De Woudreus en De Groene Ridders zijn opgezet door burgers die oprecht betrokken zijn bij het betreffende landschap. Uit een recente enquête in Heiderijk blijkt dat ‘woede’ voor omwonenden de belangrijkste drijfveer was om actie te gaan voeren tegen het project. De woede over het voornemen van de terreinbeheerder blijkt dan zo groot dat de bewoners geen andere oplossing zien dan er tegen in verweer te gaan. Deze woede wordt vervolgens verder aangewakkerd door de manier waarop het proces rond de landschapsingreep verloopt. Hoewel boosheid de uiteindelijke trigger is om in actie te komen, komt deze voort uit een sterke binding (of identificatie) met het landschap en uit ethisch-ideologische opvattingen ten aanzien van de natuur (de eerder genoemde natuurbeelden).

Alhoewel de emotionele betrokkenheid van natuurbeschermers en de concrete beleving van natuur in het verleden een grote rol heeft gespeeld in de opkomst en vormgeving van natuurbescherming in Nederland (Van Koppen, 2002), is mede onder invloed van de professionalisering van het natuurbeleid de nadruk steeds meer op wetenschappelijke argumenten komen te liggen (Buijs en Lawrence, 2013). Maatschappelijk draagvlak is echter niet alleen gebaseerd op cognitieve overwegingen, maar vooral ook op meer emotionele motieven (zoals persoonlijke betrokkenheid en genieten van natuurervaringen). Zeker in relatie tot het toenemende belang van ‘beleving’ en de trend richting een ‘emotiemaatschappij’ is het door professionals ter discussie stellen van de legitimiteit van emotionele argumenten onterecht en teveel gebaseerd op een traditionele (in kritische discoursen ook wel getypeerd als ‘technocratische’) kijk op besluitvormingsprocessen. Overigens betoogt Van Koppen (2002) dat emoties en emotionele betrokkenheid bij flora, fauna en specifieke gebieden ook een grote rol speelt bij natuurbeschermers zelf, of dat zelfs spirituele ervaringen bij bosbeheerders de grondslag vormen voor hun professie (De Pater et al., 2008). Maar vaak blijft deze emotionele en spirituele betrokkenheid impliciet en wordt het overschaduwed door de rationeel-ecologische bril.

## *Beeldvorming en framing*

In het voorafgaande is duidelijk geworden dat het kappen van bomen in Nederland regelmatig aanleiding is voor het stellen van kritische vragen door de bevolking, en dat die kritiek ook z'n weerslag heeft op de beeldvorming over Staatsbosbeheer. Actiegroepen beschuldigden Staatsbosbeheer niet alleen van arrogant gedrag, maar trokken soms ook de deskundigheid in twijfel. Ook werd gesteld dat de kap van bomen vooral economische doelen zou dienen. Deze voorbeelden laten zien dat houtkap op lokaal niveau wel degelijk een negatieve invloed kan hebben op het imago van Staatsbosbeheer. Zelfs als economische motieven in deze gebieden helemaal niet belangrijk waren voor Staatsbosbeheer. Bij beeldvorming gaat het echter niet om wat waar *is*, maar wat als waar wordt *ervaren*. De subjectieve beelden over houtkap en over Staatsbosbeheer spelen onmiskenbaar een rol bij het ontstaan van conflicten. Maar daar komt nog een andere factor bij: de manier waarop beelden worden gepresenteerd in discussies en in de media. Door succesvolle *framing* kan een kleine groep critici uitgroeien tot een machtige actiegroep.

Beeldvorming is echter een dynamisch proces. Beeldvorming komt tot stand in de communicatie tussen Staatsbosbeheer, individuele burgers, belangengroepen en lokale en landelijke media. Recentelijk zijn de sociale media daar nog bijgekomen als belangrijke factor in de beïnvloeding van de publieke opinie. Door de complexe structuur van de samenleving en door de steeds snellere verspreiding van berichten, hebben individuele organisaties echter slechts beperkt invloed op welk beeld uiteindelijk ontstaat over een onderwerp, zoals over het kappen van bomen.

In de literatuur over beeldvorming en maatschappelijke conflicten wordt vaak gebruik gemaakt van het begrip *framing* om vat te krijgen op de processen die bij dergelijke beeldvorming een rol spelen. Ook naar aanleiding van discussies rondom natuur en milieu is hier veel onderzoek naar gedaan. Hierbij wordt vaak onderscheid gemaakt tussen *frames* en *framing*. Simpel gezegd zijn frames de uitkomst van framing processen. Een frame kan daarbij omschreven worden als de bril waardoor betrokkenen naar een onderwerp kijken. Zo'n bril is per definitie gekleurd, en er bestaan ook verschillen brillen (frames). Vaak bestaat een frame uit een centraal idee ("bomen kappen is zonde" of "een bos moet ook geld opleveren"), dat als een soort samenvatting gebruikt wordt om de problematiek te omschrijven. Het fungeert als een soort lens die de aandacht stuurt naar de onderdelen van de problematiek die relevant worden geacht voor het begrijpen en oplossen van het probleem. Een frame suggereert daarbij niet alleen wat

de gewenste oplossing is voor een conflict, maar ook wat als feiten worden gezien en welke argumenten, ervaringen en gebeurtenissen van belang zijn om het onderwerp te begrijpen.

Volgens Gray (2003) combineert een frame verschillende functies: i) frames definiëren het probleem; ii) frames beïnvloeden de gewenste oplossingsrichting; iii) frames zetten aan tot actie; iv) frames worden gebruikt om acties te rechtvaardigen; en v) frames worden gebruikt om medestanders te mobiliseren en te organiseren in coalities. Het gaat bij onderzoek naar frames en framing niet over de vraag of de verhalen en feiten die gepresenteerd worden in het debat ‘waar’ zijn of niet. Het gaat erom of ze geloofwaardig en relevant worden gevonden; en vooral of ze overtuigingskracht hebben (Benford and Snow, 2000). Passen ze binnen de bredere verhalen in de samenleving, bijvoorbeeld over de veranderende relatie tussen overheid en burger? Is het verhaal in staat om emotionele betrokkenheid te genereren voor het onderwerp, hetgeen noodzakelijk is om mensen in beweging te krijgen (Menzel and Teng, 2010)? En raken ze aan onderwerpen die relevant worden gevonden op dat moment? Zo kan verwacht worden dat in tijden van economische crisis een frame over de kosten van bosbeheer meer kans van slagen heeft dan in de tijden van hoogconjunctuur voorafgaand aan de crisis. Ook het kritische frame van Bleker over natuurbeheer in Nederland viel mogelijk bij sommigen in vruchtbare aarde vanwege een combinatie van economische tegenslag, toenemende kritiek op de uitvoering van het natuurbeleid en strategisch gebruik van populistische termen als ‘elite natuur’.

Uit psychologisch onderzoek is gebleken dat op individueel niveau zulke frames niet alleen de beeldvorming beïnvloeden, maar ook de keuzes die individuen maken, bijvoorbeeld of ze ergens willen recreëren of dat ze ergens actie tegen willen voeren (Nelson et al., 1997). Zo is bekend dat veel recreanten vaak vanuit een *esthetisch* frame naar een natuurgebied kijken. Hierdoor letten ze in hun oordeelsvorming over bijvoorbeeld houtkap vooral op de esthetische aspecten van de kap. Hoewel ze zich misschien bewust zijn van de precaire financiële situatie van Staatsbosbeheer, focussen ze toch vooral op wat de gevolgen zijn voor de landschapskwaliteit. Anderen kunnen echter door een *waarden*-frame kijken, waarbij de kap vooral wordt beoordeeld op basis van de ethische waarde die zij aan het bos en de bomen toekennen. Is dat een sterk *biocentrische* waarde, dan zal het kappen van gezonde bomen kritisch worden bejegend. Is dat een *ecocentrische* of *antropocentrische*, dan kan het kappen van gezonde individuele bomen heel goed gerechtvaardigd worden.

Maar frames spelen niet alleen een rol op het individuele niveau. Minstens zo belangrijk is het proces waarbinnen frames ontstaan. Frames worden vaak actief geconstrueerd in *sociale*



interacties. Om deze sociale processen te begrijpen, moet vooral gekeken worden naar de dynamiek van framing processen en de mogelijkheden die actoren hebben om bepaalde interpretaties actief te promoten en daarmee de beeldvorming, en eventueel ook de beleidsvorming, proberen te beïnvloeden. De actiegroep De Woudreus is een goed voorbeeld van effectieve framing. Sinds hun oprichting zijn ze beeldbepalend geweest in de discussies over het beheer van het Drents Friese Wold. Met schokkende foto's van dode, vaak halverwege geknapte bomen, hebben ze de kap in een negatief daglicht gezet, zowel vanuit esthetisch perspectief ('lelijk') als ethisch perspectief ('zinloos beëindigen van het leven van gezonde bomen'). Ook op de posters die ze breed verspreid hebben, zijn deze dode bomen demonstratief aanwezig.

Overigens is uit veelvuldig onderzoek bekend dat het ontkennen van een kritisch frame weinig zinvol is. Zeggen dat iemand niet aan een olifant mag denken, zorgt er immers alleen maar voor dat die persoon continu aan die olifant denkt. Een onwelgevallig frame over houtkap kan het best ontkracht worden door er een krachtiger positief frame tegenover te zetten<sup>4</sup>. Weten wat een krachtig frame is, vereist van Staatsbosbeheer een continue antenne voor de wensen en gevoeligheden in de maatschappij. Dit geldt voor de boswachter op lokaal niveau, in zijn of haar relatie met de plaatselijke bevolking en de lokale media. Maar het geldt net zo goed voor de beleidsmakers en communicatiemedewerkers op landelijke niveau, in relatie tot de bredere publieke opinie over bos- en natuurbeheer en de culturele betekenis van bos en bomen in de Nederlandse samenleving. Hier speelt de algemene beeldvorming over Staatsbosbeheer een belangrijke rol. Wordt zij gezien als een natuurbeheerder, als een beheerder van multifunctioneel bos, of als een pendant van de overheid? Zeker op nationaal niveau bestaan al deze beelden naast elkaar, en vanuit elke hoek zal vanuit deze beeldvorming een mening ontwikkeld worden over houtkap. Deze mening kan dan weer aanleiding zijn tot het ontwikkelen en verspreiden van positieve of juist negatieve frames.

Tot slot: De beschreven casussen laten zien dat het bij het ontstaan van kritische geluiden niet primair om de aantallen criticasters gaat. Een beperkte groep van drie tot tien initiatiefnemers is vaak in staat om onrust te mobiliseren. In een later stadium is het voor dergelijke groepen overigens wel van belang om te laten zien dat zij een stevige achterban hebben namens wie zij spreken. Een groot deel van de legitimiteit van actiegroepen, zowel richting Staatsbosbeheer en gemeenten als richting de media, hangt samen met hun steun onder de lokale bevolking. Daarom

---

<sup>4</sup> Meer informatie over de werking van *framing* en hoe je daar als organisatie mee om kunt gaan, kan gevonden worden in De Bruijn, J.A., 2011. Framing, Het spel met taal in de politiek. Atlas Contact.

is het verzamelen van handtekeningen voor veel actiegroepen een beproefde tactiek om dergelijke steun zichtbaar te maken. Als actiegroepen op deze manier hun legitimiteit hebben gevestigd, kunnen het machtige tegenstanders worden, ook al bestaat de harde kern vaak maar uit een handjevol actievoerders.

### *Leereffecten*

In de afgelopen 10 jaar is de reflectie binnen Staatsbosbeheer over de maatschappelijke positie zonder meer toegenomen, mede als gevolg van de verzelfstandiging van de organisatie en van bovengenoemde discussies en conflicten met lokale bewoners. Dit heeft geleid tot een proces van ‘vermaatschappelijking’, waarbij diverse trajecten in gang zijn gezet om de relatie met de samenleving (nog) verder aan te halen. Een voorbeeld daarvan is het eerder aangehaalde thema “Thuis in de streek”, via welke Staatsbosbeheer extra aandacht geeft aan de relaties met lokale stakeholders. Ook omdat Staatsbosbeheer een organisatie is met inhoudelijk gedreven professionals, die vaak langdurig aan de organisatie en hun terreinen verbonden zijn, kost het echter tijd voordat zo’n vermaatschappelijking in alle haarvaten is doorgedrongen. Echte veranderingen moeten op het niveau van de boswachters en beheerders plaatsvinden, het liefst door eigen ervaringen. Tegelijkertijd is het belangrijk dat de lessen die lokaal getrokken worden ook doordringen tot de andere professionals binnen Staatsbosbeheer. Het gaat er dus niet alleen om dat individuele professionals leren, idealiter is de *gehele* organisatie aan het leren. Ook dit traject is in gang gezet, bijvoorbeeld in de vorm van ‘leerwerkteams’ (Boerma, 2013). In deze teams hebben medewerkers van Staatsbosbeheer praktische ideeën en knelpunten rondom het thema “Thuis in de Streek” besproken en leerpunten geformuleerd voor de organisatie als geheel..

Ook interessant is de focus op de lerende organisatie binnen Kap & Verjonging. Zowel op landelijk als op lokaal niveau is proactief over dit project gecommuniceerd, vaak met positief resultaat. Er is bovendien niet alleen meer sprake van ‘single loop’ leren, een reflectie op de eigen ingezette middelen (cf het bosbeheer), maar ook van ‘double loop’ leren, een reflectie op de doelstellingen die met die middelen moeten worden gerealiseerd (cf de achterliggende natuurvisie) (zie Greenwood 1998). Deze ‘double loop’ wordt versterkt door de expliciete inventarisatie en evaluatie van de maatschappelijke reacties op Kap & Verjonging. Juist door hier expliciet op te reflecteren kan telkens opnieuw van de ervaringen worden geleerd, en kan ook de communicatieve *toolkit* steeds verder worden verfijnd. Dit proces zal ongetwijfeld bijdragen aan een interne cultuurverandering binnen de organisatie richting een herwaardering

van de productieve waarden van het bos alsmede richting een organisatie die meer omgevingsbewust is. Het is echter jammer dat de nadruk daarbij vooral ligt op de ecologische en bosbouwkundige uitdagingen van Kap & Verjonging. Alhoewel ook de communicatieve kant aan bod kwam, zou een breder en misschien zelfs apart leertraject rondom communicatie, en vooral burgerparticipatie, zinvol zijn geweest. Vooral ook omdat op dit vlak diverse dilemma's bestaan die niet uit een tekstboek te leren vallen. Het evenwicht vinden tussen sturen en loslaten, tussen expertkennis en ervaringskennis, tussen rationele doelen en emotionele betrokkenheid en tussen 'gelijk hebben' en 'gelijk krijgen' (i.e. de rol van *framing*) vereist maatwerk en vooral *fingerspitzengefühl*. Dat is iets dat alleen door professionals gezamenlijk en in de praktijk ontwikkeld kan worden, bijvoorbeeld in leergemeenschappen of *communities of practice*. (Breman et al. 2008)

#### 4. Conclusies & aanbevelingen

Voor de conclusie en aanbevelingen grijpen we terug op de vraagstelling van dit essay, zoals door Staatsbosbeheer aangeleverd: (a) Wat is er bereikt en wat kan er nog verbeterd worden in de relatie (communicatie, participatie, betrokkenheid) met haar omgeving? (b) Wat is de beeldvorming over houtproductie, voor zover wetenschappelijk bekend, en welke ontwikkelingen bepalen haar? (c) Wat zijn concrete handvatten voor Staatsbosbeheer om zo adequaat mogelijk van deze ontwikkelingen te leren?

Wat betreft de **eerste vraag** – de maatschappelijke interactie – moet de conclusie luiden dat Staatsbosbeheer door de jaren op het terrein van de interne en externe communicatie is geprofessionaliseerd, en een proces van vermaatschappelijking heeft ondergaan. Er is veel geleerd van *bad practices*. De verschillen tussen bijvoorbeeld de oude casus Drents Friese Wold en de recente casus Kap & Verjonging zijn groot. Men gaat nu veel meer proactief en offensief te werk richting burgers en media, in plaats van reactief, defensief en slechts georiënteerd op de georganiseerde belangengroepen. Daarnaast probeert men als gehele organisatie te leren, en niet slechts lokaal na een incident. Toch moet gewaakt worden voor zelfgenoegzaamheid en zelfs voor oude reflexen. Van echt open planvorming is in de casussen nog nauwelijks sprake en veel communicatie is nog sterk gericht op voorlichting en uitleg, gebaseerd op professionele kennis en formele autoriteit. Daar is in principe niets mis mee, maar overtuigt vaak niet meer in onze postmoderne samenleving. Betrokken mensen willen graag meedoen, en niet slechts 'hoor-zitten'. Daarnaast draait het bij het verantwoorden, verdedigen of uitwisselen van posities niet alleen om professionaliteit, maar ook om lekenkennis, ethiek, (emotionele) verbondenheid

en onzekerheid. Lastige onderwerpen, maar onverstandig om ze te ontkennen of in diskrediet te brengen. Niet dat Staatsbosbeheer dat *intentioneel* doet, maar onbewust – gezien het feit dat Staatsbosbeheer een grote geïstitutionaliseerde en professionele organisatie is – kan dat gevaar op de loer liggen. En ook al zijn de eerste tekenen van *double loop* leren bij Staatsbosbeheer zichtbaar, deze blijven vooralsnog beperkt. Natuurlijk zit Staatsbosbeheer grotendeels aan haar doelen vast, want wettelijk door Den Haag en Brussel bepaald, toch kan binnen de beleidsruimte die elk kader biedt over (sub)doelen met participanten worden nagedacht. Zoiets levert hoe dan ook meer betrokkenheid en draagvlak op dan discussies over de technische uitvoering alleen.

Een toekomstige, overkoepelende strategie voor maatschappelijke interactie in bosbeheer – inclusief houtproductie – zou die van Buijs (2009) kunnen zijn. Hij heeft in zijn proefschrift een pleidooi gehouden voor *driesporenbeheer*: diversificatie, ontwerp en uitleg (en niet andersom). Deze aanpak zou de maatschappelijke onderbouwing en legitimiteit van het beheer kunnen versterken door: (1) te beginnen met een diversiteit van beheeropties te koppelen aan gebieden waar die sociaal, ecologisch en economisch het meest kansrijk zijn; (2) die opties verder uit te werken met lokale belangengroepen en burgers, waarbij ontwerp niet alleen op ecologische, maar ook op maatschappelijke doelen moet zijn gericht (ofschoon de aandacht op het een of op het ander per gebied kan verschillen, gezien ook de wettelijke taken rondom natuurbescherming); en (3) voor zover beheeringrepen nog steeds niet worden begrepen of ondersteund, deze zo goed mogelijk uit te leggen op basis van ethische, esthetische en cognitieve argumenten. Dit zou de maatschappelijke inbedding van natuurbeheer zeer ten goede komen, al is onvoorwaardelijke publieke steun nooit gegarandeerd.

Dit driesporenbeheer past in onze ogen ook goed op de problematiek van houtoogst. De maatschappelijke ruimte voor houtoogst in een gebied is sterk afhankelijk van de demografische en culturele context van de gemeenschappen die in de omgeving wonen en/of recreëren in het gebied. De eerste stap is daarom diversificatie: de houtoogst concentreren in die gebieden waar er niet alleen ecologisch, maar wellicht ook sociaal-cultureel meer ruimte voor is. En misschien zelfs al rekening houden met de kans op openlijke conflicten. Sommige gemeenschappen hebben een veel actievere cultuur van verzet dan anderen, en in sommige gemeenschappen hebben bewoners meer organisatorische kennis en kracht om bevolking en media te organiseren – of juist (tegen)kennis te mobiliseren – dan in andere. De tweede stap is ‘interactief ontwerp’. Mocht kap in een gebied acceptabel lijken, dan kan de ecologisch en maatschappelijk optimale variant worden uitgedacht met direct betrokkenen. In deze fase is de ‘verplaatskunde’ (zie hierboven) heel belangrijk. Dat betekent dat niet alleen cognitieve kennisclaims van beide

zijden op tafel moeten komen, maar wellicht ook verschillende natuurbeelden en emoties. Tegelijkertijd kunnen ook heel praktische tips aan de orde zijn, bijvoorbeeld rondom herstel van wandelpaden. Als een compromis echter onmogelijk blijkt, wordt de derde stap relevant: zo goed mogelijk uitleggen waarom kap toch ‘moet’. In uiterste geval kan zelfs van kap worden afgezien, mochten de gemoederen te hoog oplopen, of het verzet simpelweg laten gebeuren en accepteren. Deze aanpak lijkt weinig revolutionair, maar is *radicaal* in de zin dat ‘uitleggen’ de laatste fase is, terwijl in de dagelijkse beheerpraktijk hier toch nog vaak mee wordt begonnen.

Natuurlijk is zo’n driesporenbeheer makkelijker gezegd dan gedaan, zeker voor een grote en complexe organisatie als Staatsbosbeheer, die ook nog eens onderhevig is aan allerlei publieke taken en regelgeving. Met andere woorden, de vrijheidsgraden zijn beperkt. Bovendien bestaan er allerlei *trade-offs* tussen de doelen van de drie sporen. Communicatie en open planvorming kosten tijd, en dus geld, en kunnen de efficiëntie van de organisatie ondermijnen. Anderzijds heb je zulks vaak nodig om legitiem te kunnen opereren en om uiteindelijk effectief te kunnen kappen en oogsten. Maar waar ligt de optimale balans? En in hoeverre moet je mensenwensen tegemoet komen ten koste van andere doelen van duurzaam bosbeheer? Wel, het is onze overtuiging dat hier geen algemene of ideaaltypische uitspraken over kunnen worden gedaan, en dat zoiets per praktijkgeval – en met direct betrokkenen (hoofdkantoor, regionale kantoren, beheerders, boswachters, stakeholders) – moet worden bepaald. Het driesporenbeheer is slechts een *denkraam*, dat pas zijn betekenis krijgt in specifieke praktijken, wanneer er ook daadwerkelijk mee wordt *gewerkt* (Arts et al., 2013).

Wat betreft de **tweede vraag** – de beeldvorming over houtproductie – moeten we concluderen dat wetenschappelijke kennis op dit terrein grotendeels ontbreekt. Nederlanders zijn wel sterk aan ‘hun’ bos gehecht, maar dat wil niet zeggen dat een meerderheid in beginsel tegen de kap van bomen voor houtproductie is. De meeste ingrepen in het bos verlopen dan ook geruisloos. Niettemin kan een kleine lokale ingreep nog steeds grote gevolgen hebben. Wanneer die niet van tevoren is aangekondigd noch gerechtvaardigd, en als (relatief) omvangrijk wordt ervaren door een groep (zeer) betrokken omwonenden of recreanten, dan is de kans op een conflict zeer reëel. Zeker als die groep ook nog eens de talenten bezit om die ingreep negatief in de media te *framen*, en bovendien in staat is een achterban en extern netwerk te mobiliseren. Een conflict krijgt vervolgens zijn eigen dynamiek met vaak zichzelf versterkende vijandbeelden over en weer. Het is van belang zo’n situatie voor te zijn. Allereerst door vroegtijdig mogelijke reacties af te tasten. De potentieel geëngageerde mensen moeten zijn gekend (‘sociale voelsprietten’), de ruwe ideeën kunnen in de week gelegd worden bij belangrijke stakeholders (‘verplaatskunde’),

de betrokken ingreep moet tijdig worden gerechtvaardigd, er moeten openingen zijn voor aanpassingen en/of compensaties, zowel wat betreft doelen als middelen, en een positief *frame* inzake de ingreep moet van tevoren worden uitgedacht en met de mensen en media worden gecommuniceerd. Onze indruk is dat Staatsbosbeheer deze kwaliteiten steeds meer bezit en toepast – zie ook de casus Kap & Verjonging – maar dat deze aanpak nog verder in de volle breedte van de organisatie moet worden ontwikkeld. De casus Heiderijk, waar zo veel mis ging, is immers nog van recente datum. Hier ligt wellicht een taak voor verdere interne bewustwording en educatie.

Met de **derde vraag** – concrete handvatten voor leren – geraken we in het domein van de aanbevelingen. Impliciet is in het voorgaande al op enkele, meer algemene aanbevelingen ingegaan: het driesporenbeheer, als overkoepelende strategie, en het uitrollen en verankeren van de Kap & Verjonging aanpak rondom communicatie en maatschappelijke interactie in de gehele organisatie (interne bewustwording en educatie). Daarnaast leiden we nog een aantal meer specifieke aanbevelingen uit onze analyse af, waarbij we de categorieën uit tabel 2 en de subparagrafen van sectie 4 volgen.

#### Type ingreep en maatschappelijke reactie:

- Onze indruk is dat veel mensen *toch geen* onderscheid maken naar type ingreep of ‘objectieve’ grootschaligheid (in afwijking van wat vaak in de literatuur wordt beweerd). Elke ingreep dus – dunningen, verjongingskap, eindkap, omvorming – kan *in principe* tot protest aanleiding geven. Zie houtoogst en -productie in die zin niet als iets specifiek, maar als ‘een bosinterventie’, zoals iedere ingreep die tot kap van bomen leidt.
- Laat je niet verleiden door de vaak *lage* aantallen van criticasters. Bij het ontstaan van kritische geluiden gaat het immers niet primair om getallen. Een beperkte groep van enkele gemotiveerde initiatiefnemers is vaak genoeg om grootschalige onrust te mobiliseren, zeker in deze tijden van sociale media, politiek populisme, en ‘emotie maatschappij’.
- Dat de aankondiging in 2011 van meer houtoogst en -productie *niet* tot protest heeft geleid is in onze ogen geen aanwijzing dat bij de implementatie van dat beleid niet alsnog protesten en conflicten zullen ontstaan. Protest komt meestal pas op gang wanneer abstract beleid concreet wordt vormgegeven in het veld. Tijdige en open interactie met maatschappelijke partners is gewenst.

### Vorm en aard van interactie:

- De *timing* van interactie is cruciaal. Als je vroegtijdig burgers betreft, is het project vaak nog te vaag en ongewis. Mensen zijn dan weinig gemotiveerd om te participeren. Als je daarentegen wacht tot het project volledig is uitgekristalliseerd, is het veelal te laat voor daadwerkelijke inspraak. Dit vereist telkens weer maatwerk.

Alleen door langdurig sociaal te investeren in een gebied kun je als beheerder of boswachter vroegtijdig inschatten wat de maatschappelijke temperatuur is. Veel boswachters hebben goede contacten met organisaties, zoals gemeenten, waterschappen en lokale media. Constructieve en blijvende contacten opbouwen met burgers is echter lastiger en is ook niet, zo is onze indruk, in alle gebieden van Staatsbosbeheer op orde.

- Veel communicatie rond houtproductie en houtoogst is gericht op de effecten op bos, natuur en landschap zelf. Maar ook de functie van houtproductie en het product hout zelf zou meer onderdeel van de communicatie moeten zijn, anders blijft de afstand tussen het product hout uit het bos enerzijds en de samenleving anderzijds bestaan ('slachthuis paradox'). Een *SBB-certificaat* voor goed en verantwoord hout zou een middel kunnen zijn. Ook kunnen allianties aangegaan worden met innovatieve ontwerpers die mooie design producten uit SBB-gecertificeerd hout ontwerpen en maken (naast de tuinmeubelen en schuurtjes die nu al worden aangeboden).
- Wetenschappelijke kennis over bos en natuur, over hoe die het beste kunnen worden beheerd, en over welke ingrepen daarbij passen heeft niet automatisch autoriteit. De instanties die deze kennis willen inzetten om hun ingrepen en maatregelen te onderbouwen, moeten deze autoriteit *verdienen*. En dat kan alleen als kennis gepaard gaat met openheid over de visies en onzekerheden die aan deze claims ten grondslag liggen en met de erkenning dat er onvermijdelijk meerdere legitieme visies en kennisclaims zijn.
- Wanneer er verschillende *natuurbeelden* (antropo-, eco- of biocentrisch) aan de orde zijn in een conflict tussen natuurbeheerders en omwonenden, heeft het inzetten van professionele kennis op detail niveau of officiële beleidsdoelen als tegenargumenten weinig zin. Een 'meta-debat' over wat natuur is en hoe die beheerd dient te worden, moet dan worden gevoerd, zeker als de weerstand diep zit en (detail)aanpassingen in het beheer als onvoldoende worden ervaren. Dat leidt niet per se tot een beëindiging van het conflict, maar wellicht tot meer wederzijds begrip. Hoe vroeger zo'n debat

wordt georganiseerd, hoe groter de kans is dat wederzijds begrip ontstaat en dat partijen zich niet ingraven.

- Emotionele argumenten worden vaak als irrationeel en daarmee als niet-legitiem afgedaan. Het is echter veel zinvoller om emoties te zien als een uiting van *betrokkenheid* bij plekken, bomen of landschap. Deze betrokkenheid is niet alleen de basis voor conflicten, maar in potentie ook voor samenwerking.

#### Beelvorming en *framing*:

- Onderzoek heeft laten zien dat het tegenspreken van een onwelgevallig frame over houtkap zeer lastig is. Eenmaal gevestigd bepaalt een frame de discursieve speelruimte, ook van de tegenstander. De vorming van een onwelgevallig frame kan dan ook het best voorkomen worden door er een krachtiger positief frame tegenover te zetten (“duurzaam inlands hout dat ontbossingen elders tegengaat”). Want één nieuw en uitvergroott conflict is genoeg om het imago van Staatsbosbeheer wederom aan te tasten en om haar te doen *framen* als een ‘arrogante organisatie’. Weten wat een krachtig frame is, vereist van Staatsbosbeheer een continue antenne voor de wensen en gevoeligheden in de maatschappij. Dat geldt zowel voor de boswachter op lokaal niveau als voor de landelijke beleidsmaker.

#### Leereffecten:

- Het nieuwe omgevingsbewustzijn van Staatsbosbeheer zou ook de durf tot *double loop* leren met zich mee moeten brengen (ter discussie stellen van beheerdoelen), en niet alleen het stramien van *single loop* leren moeten volgen (ter discussie stellen van alleen de uitvoeringsmaatregelen). Staatsbosbeheer heeft hiertoe een eerste aanzet gedaan, maar is nog (te) terughoudend. Natuurlijk, doelen staan vaak wettelijk vast, maar ieder kader biedt beleidsruimte en dus mogelijkheden om (sub)doelen samen met participanten te ontwerpen. Zulks leidt tot meer draagvlak dan inspraak in technische uitvoering alleen.
- Het evenwicht vinden tussen sturen en loslaten, tussen expertkennis en ervaringskennis, tussen rationale doelen en emotionele betrokkenheid en tussen ‘gelijk hebben’ en ‘gelijk krijgen’ (i.e. de rol van *framing*) vereist maatwerk en vooral *fingerspitzengefühl*. Dat zijn dingen die niet uit een tekstboek te leren zijn, maar alleen gezamenlijk door professionals in praktijksituaties kunnen worden ontwikkeld, bijvoorbeeld in leergemeenschappen of *communities of practice*. Zulk een traject is binnen



Staatsbosbeheer in gang gezet, in de vorm van ‘leerwerkteams’, maar verdient uitbreiding, expliciet gericht op vermaatschappelijking, communicatie en (burger)participatie.

## Literatuur

Arts, B., Behagel, J., De Koning, J., Turnhout, E., Van Bommel, S. (2013). *Forest and nature governance. A practice-based approach*. Dordrecht: Springer.

Arts, I. (2012). *Protesting citizens and discussions on nature areas: legitimizing involvement and the exploration of possible worlds*. Wageningen: MSc Thesis.

Benford, R., Snow, D., (2000). *Framing processes and social movements: An overview and assessment*. Annual Review of Sociology 26, 611-639.

Beunen, R., Van Assche, K., Duineveld, M., (2013). "Performing failure in conservation policy: The implementation of European Union directives in the Netherlands." Land Use Policy no. 31:280-288.

Bliss, J. (2000). *Public Perceptions of Clearcutting*. Journal of Forestry 98, 4-9.

Boerma, S. (2013). *Samen slimmer in een leerwerkteam*. Driebergen: Staatsbosbeheer.

Breman, B., Pleijte, M., Ouboter, S., Buijs, A., (2008). *Participatie in waterbeheer*. Wageningen: Alterra.

Buijs, A. (2009). *Public natures: social representations of nature and local practices*. PhD Thesis Wageningen University, Wageningen.

Buijs, A., Arts, B., Elands, B., Lengkeek, J., (2011). "Beyond environmental frames: The social representation and cultural resonance of nature in conflicts over a Dutch woodland." Geoforum no. 42 (3):329-342.

Buijs, A., Langers, F., Mattijssen, T., Salverda, I., (2012). *Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie*. p. 84. Alterra Wageningen UR, Wageningen.

Buijs, A., Lawrence, A., (2013). "Emotional conflicts in rational forestry: Towards a research agenda for understanding emotions in environmental conflicts." Forest Policy and Economics no. 33:104-111.

Buijs, A., Mattijssen, T., Kamphorst, D., (2013). "Struggle over a new narrative on nature conservation policy: The role of framing." Landschap no. 30 (1):33-41.

Buis, J., Verkaik, J., (1999). *Staatsbosbeheer, 100 jaar werken aan groen Nederland*. Driebergen, Staatsbosbeheer/Utrecht, Stichting Matrijs.

De Boer, T., de Blaeij, A., Elands., et al. (forthcoming). *Draagvlak en betrokkenheid bij natuur. Stand van zaken 2013 en vergelijking door de tijd*. WOt Natuur en Milieu, Wageningen.

De Bruijn, J. (2011). *Framing, Het spel met taal in de politiek*. Altas Contact.

De Groot, M., Salverda, I., Donders, J., van Dam, R., (2012). *Argumenten, drijfveren en collectieve identiteit van burgeracties tegen grote landschappelijke ingrepen (Argumentations, motivations and collective identities of citizens protestst against large scale projects)*. WOt Natuur en Milieu, Wageningen.

- De Lijster, E. (2011). *Strijd om natuurbeleid: op zoek naar nieuwe verhalen, symbolen en coalities*. Landschap, 28, 173-180
- De Pater, C., Scherer-Rath, M., Mertens, F., (2008). *Forest Managers' Spiritual Concerns*. Journal of Empirical Theology 21:109 -132.
- Elands, B., Turnhout, E., (red.) (2009). *Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid*. WOt-studies 9. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Elands, B., Wirth, V., (2010). Cross-European Comparison. In: Pröbstl, U., Wirth, V., Elands, B. and Bell, S. (eds.). *Management of Recreation and Nature Based Tourism in European Forests*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, pp. 141-174.
- Fontein, R., Kuindersma, W., (2010). *Maatschappelijke weerstand: Een issue voor terreinbeheerders in de keuze om houtige biomassa te oogsten?* Wageningen : Alterra, - p. 11.
- Gray, B. (2003). Framing of Environmental Disputes. In *Making sense of intractable environmental conflicts: frames and cases*. ed. R.J. Lewicki, B. Gray. Island Press, Washington D.C.
- Greenwood, J. (1998). "The role of reflection in single and double loop learning." Journal of advanced nursing no. 27 (5):1048-1053.
- Hoogstra, M. (2008). *Coping with the long term: an empirical analysis of time perspectives, time orientations, and temporal uncertainty in forestry*. PhD Thesis Wageningen University, Wageningen.
- Jasper, J. (2011). Emotions and social movements: Twenty years of theory and research. In *Annual Review of Sociology*.
- Klingen, S. (2014), *Waardevol hout komt niet vanzelf*. Vakblad Natuur Bos Landschap 1(2014).
- Menzel, S., Teng, J., (2010). *Ecosystem services as a stakeholder-driven concept for conservation science*. Conservation Biology 24, 907-909.
- Nelson, T., Oxley, Z., Clawson, R., (1997). *Toward a psychology of framing effects*. Political Behavior 19, 221-246.
- PBL. (2012). *Analyse van de milieu en natuureffecten van Bruggen slaan, regeerakkoord VVD-PvdA* d.d. 29 oktober, 2012.
- Platform Hout Nederland/Ministerie van LNV. (2005). *Visie op de Houtoogst*. Wageningen, Probos.
- PressStrategies, 2012 *Risicoanalyse, reputatie- en imagoschade houtkapbeleid 2012 Staatsbosbeheer*. Hilversum.
- Remmers, G., Beun, N., Lucassen, R., (2010). *Waalfront en Westerkwartier: mensen maken het verschil*. Landwerk : tijdschrift voor de inrichting van het landelijk gebied. 11(5): 16-21.
- Staatsbosbeheer. (2012a). *Jaarstukken 2011*. Driebergen
- Staatsbosbeheer. (2012b). *Nieuwe samenwerking bundelt beheer Bieslandse bos*. Nieuwsbericht op [www.staatsbosbeheer.nl/nieuws](http://www.staatsbosbeheer.nl/nieuws). Website bezocht op 8 mei 2013.
- Staatsbosbeheer. (2013). *Verkoop natuurterreinen*. Nieuwsbericht op [www.staatsbosbeheer.nl/nieuws](http://www.staatsbosbeheer.nl/nieuws). Website bezocht op 8 mei 2013.

- TK. (2012). *Evaluatie Staatsbosbeheer*. Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Tweede Kamer, Vergaderjaar 20110-2012. 29 659, nr. 18
- Turnhout, E., Hisschemöller, M., Eijsackers, H., (2008). *Science in Wadden Sea policy: From accommodation to advocacy*. *Environmental Science & Policy*, 11, 227-239.
- Van den Born, R. (2007). *Thinking Nature. Everyday philosophy of nature in the Netherlands*. PhD Thesis, Radboud Universiteit, Nijmegen.
- Van Der Windt, H. (1995). *En dan, wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland. 1880-1990*. Amsterdam: Boom.
- Van Koppen, C. (2002). *Echte natuur: een sociaaltheoretisch onderzoek naar natuurwaardering en natuurbescherming in de moderne samenleving*. Wageningen University, Wageningen.
- Veenman, S., Liefferink, D., Arts, B. (2009). A short history of Dutch forest policy: The ‘deinstitutionalisation’ of a policy arrangement. *Forest Policy and Economics* 11 (2009) 202–208.
- Volkskrant. (2011). *Staatsbosbeheer wil nieuwe bossen met windmolens*. Nieuwsbericht 19.07/2011. [www.vk.nl](http://www.vk.nl). Website bezocht op 8 mei 2013.
- VVD en PvdA. (2012). *Bruggen Slaan*. Regeerakkoord, 29 oktober 2012.
- Wynne, B. (1996). May the sheep safely graze? A reflexive view of the expert-lay knowledge divide. In Lash, S., Szerszynski, B. & Wynne, B. eds. *Risk, environment & modernity, towards a new ecology*. London: Sage Publications.

[View publication stats](#)