

# Boerenprotesten in de zomer van 2022

Een analyse van operationele en  
bestuurlijke dilemma's



Nederlandse Academie voor  
Crisisbeheersing en Brandweezorg  
Postbus 7010  
6801 HA Arnhem  
Kemperbergerweg 783, Arnhem  
[www.nipv.nl](http://www.nipv.nl)  
[info@nipv.nl](mailto:info@nipv.nl)  
026 355 24 00

## Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2022

Auteurs M. Luesink, C. Boin, E. Berger, V. Wijkhuijs, M. van Duin

Contactpersoon E. Berger

Datum 8 september 2022

Foto cover M. van Duin

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.

# Samenvatting

In de zomer van 2022 vond een groot aantal boerenprotesten plaats. De aanleiding hiervoor was de presentatie van de stikstofplannen door minister Van der Wal op 10 juni, die flinke consequenties hebben voor boeren. Om te demonstreren tegen deze plannen werden diverse protestacties georganiseerd zoals demonstraties, blokkades op snelwegen en bij distributiecentra en het ophangen van omgekeerde vlaggen. In augustus gingen boerenorganisaties en het kabinet met elkaar in gesprek onder leiding van Johan Remkes.

De aanleiding en de heftigheid van de boerenprotesten waren reden voor het lectoraat Crisisbeheersing om de protesten nader te beschouwen. Dit is gedaan met de dilemmamethodiek, waarvoor vier dilemma's zijn geformuleerd: (1) diverse en onvoorspelbare demonstraties; (2) nationale versus lokale schaal; (3) afwegingen bij het optreden; en (4) operationele samenwerking. Er is gebruikgemaakt van mediaberichtgeving en er zijn gesprekken gevoerd met burgemeesters en functionarissen van veiligheidsregio's, politie, Rijkswaterstaat, DCC-IenW en de brandweer.

Het in goede banen leiden van boerenprotesten werd bemoeilijkt door het karakter van de protesten. Ten eerste waren de boerenprotesten diverse en onvoorspelbare demonstraties. De samenstelling van de demonstrantengroep was gemêleerd en de protestacties hadden vaak een spontaan en bottom-up karakter, waarbij er geen duidelijke organisator was als aanspreekpunt. Dit maakte de voorbereiding en respons lastig voor burgemeesters en de politie. Ten opzichte van de boerenprotesten van 2019 leek het karakter deze zomer grimmiger te zijn. Hierbij speelde het anti-overheidssentiment in de samenleving een rol.

Ten tweede waren de boerenprotesten primair gericht tegen het stikstofbeleid van de Rijksoverheid, terwijl het aan het lokaal bestuur is om tegen demonstraties op te treden die uit de hand (dreigen te) lopen. Hoewel het beleid landelijk was, was optreden als één overheid lastig en niet altijd wenselijk. Burgemeesters richtten zich op een aanpak die afgestemd was op lokale condities en relaties. Tevens zochten zij naar een balans tussen de overheid vertegenwoordigen en achter hun lokale boeren staan.

Ten derde kregen burgemeesters en medewerkers van hulpdiensten soms te maken met agressie en bedreigingen. Burgemeesters zijn vooral 'lenig' omgegaan met demonstraties en hebben boeren daarin gefaciliteerd vanuit het begrip dat ze hebben voor de zorgen van de boeren. Wanneer er echter grenzen werden overschreden, werd er opgetreden. Hierbij moesten operationele diensten soms wel afwegingen maken op basis van het beschikbare personeel en materieel.

Ten vierde hadden de boerenprotestacties vaak een bovenregionaal karakter, bijvoorbeeld bij acties op snelwegen. Hierbij was operationele samenwerking vereist tussen partijen zoals de politie, Rijkswaterstaat en veiligheidsregio's. Uit gesprekken is gebleken dat deze samenwerking, zonder op te schalen in formele GRIP-structuren, goed is verlopen, doordat er tijdens vorige crises (voornamelijk de coronacrisis) korte lijnen en goede werkvormen zijn gecreëerd.

Na het bekend worden van de stikstofplannen van het kabinet zijn er in de afgelopen maanden (vanaf juni) veel kleine en soms grotere acties, demonstraties en bezettingen, geweest. Hoewel zich bij enkele acties problemen voordeden, is het merendeel vrij rustig en zonder grote problemen verlopen. Door op lokaal niveau een duidelijke lijn te kiezen en in gesprek te blijven met boeren, hebben veel burgemeesters escalatie kunnen voorkomen. Er is begrip voor een groot deel van de zorgen van de boeren, maar het is ook duidelijk dat er de komende jaren in de landbouw snel wat moet veranderen.

# Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Feitenrelaas</b>	<b>9</b>
1.1	Juni	9
1.2	Juli	11
1.3	Augustus	14
1.4	September	17
<b>2</b>	<b>Dilemma's</b>	<b>18</b>
2.1	Diverse en onvoorspelbare demonstraties	18
2.2	Lokaal versus nationaal	22
2.3	Afwegingen bij het optreden	24
2.4	Operationele samenwerking	28
<b>3</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>31</b>
	<b>Bronnen</b>	<b>35</b>
	<b>Bijlage 1 – Overzicht betrokken partijen</b>	<b>43</b>
	<b>Bijlage 2 – Respondenten</b>	<b>45</b>

# Inleiding

## Achtergrond

Op 22 juni 2022 trokken tienduizenden trekkers vanuit alle hoeken van het land naar het kleine Gelderse dorp Stroe. Daar troffen zo'n 60.000 boeren met 20.000 trekkers elkaar voor het grootste boerenprotest in de Nederlandse geschiedenis (Loef, 2022a). Het was het eerste van een lange reeks protesten die in 2022 op verschillende plaatsen in het land zouden plaatsvinden. De aanleiding voor de protesten waren de stikstofplannen van het kabinet. De minister voor Natuur en Stikstof, Christianne van der Wal (VVD), had op 10 juni 2022 aangekondigd dat de stikstofuitstoot op korte termijn zou moeten worden teruggedrongen, wat het einde van een groot aantal boerenbedrijven zou betekenen. Nog diezelfde dag stond er een groep boeren voor haar deur en kondigde boerenorganisatie Agractie de protestactie van 22 juni aan (De Stentor, 2022; AD, 2022a).

Hoewel de sfeer bij boerenprotesten soms als 'gemoedelijk' werd omschreven, was daar in praktijk lang niet altijd sprake van. De politie, hulpdiensten en ook ambtsdragers kregen de afgelopen maanden te maken met agressie en bedreigingen. Anti-overheidsdemonstranten mengden zich in de protesten en zetten aan tot intimidatie en geweld (Visser, 2022a). Het protest verharde, met als voorbeeld het storten van puin (als hout, zand, mest, hooibalen en autobanden) op verschillende snelwegen (Moeliker, 2022). Aannemers die in opdracht van Rijkswaterstaat het puin wilden opruimen, ontvingen dreigtelefoontjes en besloten er daarom niet aan te beginnen of al gestarte werkzaamheden te staken. Dit had als gevolg dat de snelwegen moesten worden afgesloten in verband met de verkeersveiligheid (NOS, 2022a).

Waarschijnlijk zullen er ook de komende maanden nog boerenprotesten plaatsvinden. Een oplossing voor het geschil in het stikstofdossier is er namelijk nog niet. Politie en bestuurders zullen dan ook de komende tijd nog te maken krijgen met boerenprotesten en blijven worstelen met de vraag hoe ervoor te zorgen dat een protest zo veilig mogelijk verloopt. Bovendien vinden de boerenprotesten plaats in een tijd die al roerig is vanwege de vluchtelingen- en asielcrisis die al veel van gemeenten en veiligheidsregio's vraagt.<sup>1</sup>

## Aanleiding

Voor het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) zijn de aanleiding van de boerenprotesten en de heftigheid waarmee deze in de zomer van 2022 hebben plaatsvonden reden om deze casus eens nader te beschouwen. Wij doen dat aan de hand van de zogenoemde dilemmamethodiek, die we hieronder toelichten.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld: Berger, E., & Van Duin, M. (2022). *De vluchtelingen- en asielcrisis nader beschouwd. Een tweede inventarisatie onder veiligheidsregio's en gemeenten*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

## Leren van dilemma's

In de afgelopen jaren heeft het lectoraat Crisisbeheersing verschillende gebeurtenissen onderzocht aan de hand van de dilemmamethodiek. De evaluatie van het schietdrama in Alphen aan den Rijn is hier een voorbeeld van (Van Duin et al., 2012); andere voorbeelden zijn te vinden in de jaarboekenreeks *Lessen uit crises en mini-crisis*. Uitgangspunt van deze methode is dat er één of meer dilemma's worden belicht. Deze dilemma's hoeven niet per se feitelijk te hebben gespeeld; ze dienen primair als analysekader om de gebeurtenissen te beschouwen. Het gaat er daarbij om de structuren en processen inzichtelijk te maken, zodat duidelijk wordt waar deze eventueel knelpunten vertonen.

Het in goede banen leiden van boerenprotesten wordt bemoeilijkt door het karakter van de protesten, dat ten minste in vier opzichten dilemma's oplevert.

### **Dilemma 1. Diverse en onvoorspelbare demonstraties**

De boerenprotesten die in de zomer van 2022 hebben plaatsgevonden, zijn te beschouwen als een vervolg op de protesten die sinds het najaar van 2019 zijn georganiseerd. Toch lijkt het karakter te zijn veranderd, grimmiger te zijn geworden. Hoe is dat te verklaren? Als het over boerenprotesten gaat, waar praten we dan eigenlijk over? Wat moet onder 'boerenprotesten' worden verstaan? Wie zijn de demonstranten die aan de protesten deelnemen en wat zijn hun belangen? En in hoeverre is in de loop van de tijd het karakter van de protesten veranderd, en waarom?

### **Dilemma 2. Nationale versus lokale schaal**

De boerenprotesten zijn primair gericht tegen het stikstofbeleid van de Rijksoverheid. Het is echter aan het lokaal bestuur (i.c. de burgemeesters) om tegen demonstraties op te treden die uit de hand (dreigen te) lopen. Het Rijk heeft daarover geen zeggenschap. Maar zolang het kabinet geen doorbraak weet te bereiken, zullen er waarschijnlijk protesten blijven plaatsvinden, die door anderen (meer radicale groepen) worden aangegrepen om hun ongenoegen over de overheid te uiten. Wat valt er uit deze casus te leren over de rol die de verschillende overheden in deze kwestie hebben c.q. vervullen?

### **Dilemma 3. Afwegingen bij het optreden**

Door velen wordt begrip getoond en bestaat er sympathie voor de boeren die tegen het stikstofbeleid demonstreren. Voor acties waarmee strafrechtelijke grenzen worden overschreden, bestaat echter weinig begrip; over het algemeen worden deze acties veroordeeld. Ook door bewindspersonen is hierop in heldere bewoordingen gereageerd. Maar hoe is de situatie te beschouwen vanuit het oogpunt van diegenen van wie verwacht wordt de protesten in goede banen te leiden en tegen de excessen ervan op te treden? Zowel burgemeesters als medewerkers van hulpdiensten kregen de laatste tijd te maken met agressie en bedreigingen, wat het optreden er niet eenvoudiger op maakte. Welke afwegingen zijn er door bestuurders en uitvoerende diensten gemaakt ten aanzien van de vraag wanneer en hoe op te treden?

## Dilemma 4. Operationele samenwerking

De boerenprotesten hebben vaak – met de stoet aan trekkers – een gemeente- en ook regiogrensoverschrijdend karakter. Ook vragen de protesten om inzet van verschillende diensten. Daarmee rijst de vraag in hoeverre organisaties als de brandweer, Rijkswaterstaat en de politie hun aanpak op elkaar afstemmen. Op welke momenten werd samenwerking gezocht en bleek in de respons op de boerenprotesten samenwerking nodig? Welke rol vervulde de veiligheidsregio daarbij?

## Aanpak

Voor dit onderzoek zijn mediaberichten geraadpleegd en hebben in de maand augustus 2022 gesprekken plaatsgevonden met in totaal 31 personen die elk vanuit hun functie bij de boerenprotesten een rol hadden. Onder hen waren 9 burgemeesters van gemeenten waar in de afgelopen maanden boerenprotesten plaatsvonden, het hoofd Operatiën van de Nationale Politie, de directeur van Veiligheidsregio IJsselland die namens de noordelijke veiligheidsregio's een coördinerende rol had, en de hoofdingenieur-directeur (HID) Verkeer- en Watermanagement van Rijkswaterstaat. Ook is gesproken met een aantal boeren die voor de vrijwillige brandweer werkzaam zijn. Op basis van deze gesprekken en aanvullende bronnen zijn de dilemma's geanalyseerd en uitgewerkt.

## Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt een feitenrelaas gegeven van de boerenprotesten die in de zomer van 2022 plaatsvonden en van daaraan gerelateerde gebeurtenissen. In hoofdstuk 2 volgt een analyse van de boerenprotesten aan de hand van de vier eerdergenoemde dilemma's. Hoofdstuk 3 bevat een slotbeschouwing.



# 1 Feitenrelaas

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding en uitingsvormen van de boerenprotestacties en daaraan gerelateerde gebeurtenissen die in de maanden juni tot en met augustus 2022 hebben plaatsvonden. Het hoofdstuk biedt geen compleet overzicht van alle protestacties; wel wordt op de meest prominente gebeurtenissen ingegaan.

## 1.1 Juni

Op **10 juni** presenteert minister Van der Wal voor Stikstof en Natuur de startnotitie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Daarin staat onder andere beschreven hoe het kabinet de stikstofuitstoot in Nederland wenst terug te dringen. In de startnotitie is ook een kaart opgenomen van de emissiereductiedoelen per gebied (Rijksoverheid, 2022). Boeren nemen zo kennis van de hoeveelheid stikstofuitstoot die zij in de komende jaren tot 2030 moeten verminderen. In sommige gebieden in Nederland betreft het een reductie van meer dan 70 procent (NOS, 2022b).

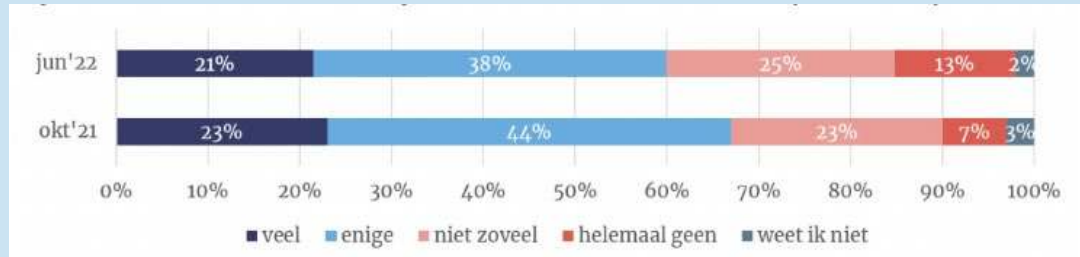
Het nationaal programma en vooral ook de kaart met een weergave van de reductie aan stikstofuitstoot leiden direct tot ophef. Boerenactiegroep Voll Gass organiseert nog diezelfde dag een protestactie bij het huis van minister Van der Wal (De Stentor, 2022). Andere boeren verzamelen zich bij het huis van minister Staghouwer van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (RTV Noord, 2022a). Langs de A28 bij Hoogeveen en de A16 bij Moerdijk komen boeren en sympathisanten bijeen om actie te voeren tegen de plannen van het kabinet (Vorstermans, 2022).

In de dagen daarna worden verschillende protestacties georganiseerd. Zo blokkeren boeren op **14 juni** het spoor in Lielvelde en worden bij station Lichtenvoorde-Groenlo twee treinen aan een ketting gelegd (RTL Nieuws, 2022a). Op **15 juni** hangt een groep boeren boven een viaduct bij het Twentse dorp Azelo een pop aan een hijskraan (RTV Oost, 2022a).

Op **22 juni** komen tienduizenden boeren naar een grote manifestatie in Stroe, de grootste manifestatie die tot dan toe in Nederland heeft plaatsgevonden. Het leidt die dag tot veel hinder op de Nederlandse snelwegen. Rond de Veluwe is er sprake van een verkeersinfarct en op de A12 bij Ede doet zich een ongeluk voor, waarbij drie mensen gewond raken. Tijdens de manifestatie in Stroe worden toespraken gehouden door onder andere politici en voormannen en -vrouwen van boerenorganisaties. Politici van onder meer D66, de VVD, het CDA en GroenLinks zijn door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) afgeraden naar Stroe te gaan, omdat het voor hen niet veilig zou zijn (De Gelderlander, 2022). Diezelfde dag vindt er ook een kleinere demonstratie plaats van ongeveer honderd betogers op het Malieveld in Den Haag (Nederlands Dagblad, 2022a).

### Begrip in de samenleving voor de boerenprotesten

Uit een enquêteonderzoek van I&O Research bleek dat in juni 2022 zo'n 45 procent van de ondervraagden de boerenprotesten steunde. In vergelijking met oktober 2021, toen eenzelfde onderzoek werd uitgevoerd, was dit percentage licht gestegen; toen gaf 37 procent van de mensen aan de protesten te steunen. Ook gaf in oktober 2021 60 procent van de mensen aan dat het kabinet meer actie zou moeten ondernemen. In juni 2022 was dit percentage gedaald naar 43 procent. Daarnaast bleek uit het enquêteonderzoek dat het percentage mensen dat zich zorgen maakt over de stikstofuitstoot en de impact daarvan op het milieu in juni 2022 licht was gedaald (zie figuur 1.1).



**Figuur 1.1** In hoeverre maakt u zich zorgen over de uitstoot van stikstof en de impact daarvan op het milieu? Bron: I&O Research (2022a, p. 5)

Op **23 juni**, de dag na de manifestatie in Stroe, vindt er in de Tweede Kamer een debat plaats over het stikstofbeleid. De ministers van Landbouw en voor Natuur en Stikstof worden door Kamerleden kritisch bevestigd. Minister Van der Wal krijgt veel kritiek te verduren over de zogenoemde 'stikstofkaart' en de brief die minister Staghouver op 10 juni naar de Tweede Kamer had gestuurd over het perspectief voor agrarische ondernemers was volgens meerdere politieke partijen ondermaats (Nieuwenhuis & Klaassen, 2022). Op vrijdag **24 juni** vinden er op meerdere locaties in Nederland opnieuw protestacties plaats, voornamelijk op en langs snelwegen die geblokkeerd worden (NOS, 2022c).

Op **27 juni** worden door het hele land verschillende protestacties georganiseerd. Een flink aantal autosnelwegen, voornamelijk in het midden, oosten en noorden van het land (waaronder de A2, A7, A12, A15, A28, A30, A50 en A67), worden door boeren geblokkeerd. Op de A1 bij het knooppunt Beekbergen wordt brandgesticht. De politie schrijft die dag meerdere boetes uit. Daarnaast hebben boeren zich op verschillende plekken in het land verzameld, onder andere op het Mediapark in Hilversum, voor het stadhuis in Apeldoorn, het provinciehuis in Den Bosch en het gemeentehuis in Joure. In Apeldoorn wordt er mest voor het stadhuis uitgereden en in Joure gaan boeren het gemeentehuis binnen en laten daar een grote baal hooi achter. In Winterswijk vindt nog weer een andere protestactie plaats: in een natuureservaat plaatsen boeren een grensnaal en roepen het stuk grond uit tot Duitsland, omdat in Duitsland de stikstofregels ruimer zijn (NOS, 2022d).

Dinsdag **28 juni** wordt er in de Tweede Kamer gestemd over de moties die tijdens het stikstofdebat van 23 juni zijn ingediend. Het kabinet krijgt steun van een meerderheid van de Tweede Kamer om de stikstofplannen door te zetten (NOS, 2022e). Diezelfde dag vinden er op en langs verschillende snelwegen protesten plaats. Op sommige plaatsen worden hoobalen in brand gestoken en langs de A16 bij knooppunt Klaverpolder organiseren boeren een barbecue (Hart van Nederland, 2022a). Diezelfde dag gaan er ook demonstranten naar Stroe. Op de A1 bij Stroe gebruiken agenten een stroomstootwapen nadat boeren de banden van politieauto's en -motoren hebben lek gestoken. In Kootwijkerbroek escaleert de situatie en wordt een politieauto vernield; de ME wordt ingezet (De Kloe, 2022). In Harderwijk verzamelen betogers zich voor het huis van minister Van der

Wal. Hoewel er politie aanwezig is die zich voor het huis van de minister heeft opgesteld, weten de boeren door de linie heen te breken. Daarbij wordt een politieauto vernield en een giertank geleegd. De volgende dag geldt er een noodverordening rondom het huis van de minister (NU.nl, 2022a; NOS, 2022f). Ook gaan enkele boeren naar het huis van CDA-kamerlid Boswijk, die op dat moment echter niet thuis is, maar zijn kinderen wel (Geurts, 2022). In de avond probeert in Apeldoorn een stoet boeren met tractoren naar het politiebureau te rijden, waar een aantal boeren vastzitten die de vorige avond bij een protestactie zijn opgepakt. De politie en ME weten met veel mankracht en voertuigen de boeren tegen te houden. De burgemeester van Apeldoorn kondigt een noodverordening af (NOS, 2022f).

Ook op **29 juni** vinden er boerenprotestacties plaats. Wederom wordt er op een aantal snelwegen actiegevoerd, onder andere bij Oldenzaal waar honderden boeren het verkeer op de snelweg ophouden en een hooibaal in brand steken (Dijkgraaf, 2022). In Geldermalsen protesteren ongeveer honderd boeren bij het distributiecentrum van Albert Heijn (NOS, 2022f). In Zwolle, Lelystad en Leeuwarden verzamelen boeren zich voor het provinciehuis. Nadat ze gesproken hebben met een gedeputeerde, vertrekken de boeren weer uit Lelystad. In Leeuwarden daarentegen blokkeren boeren de ingang van het provinciehuis met bomen, omdat het provinciebestuur weigert een handtekening te zetten onder een verklaring waarin afstand wordt genomen van de stikstofplannen van het kabinet. Het gebouw wordt vervolgens door de politie hermetisch afgesloten (NOS, 2022g).

## 1.2 Juli

Op 1, 2 en 3 juli vinden er op verschillende plaatsen protestacties plaats. In Harderwijk wordt op **1 juli** door burgemeester Van Schaik een noodverordening afgekondigd, omdat een demonstratie van de protestgroep 'Nederland in Verzet', ook wel bekend van protesten tegen coronamaatregelen, uit de hand dreigt te lopen (Koopman, 2022). Op **2 juli** wordt het bedrijf van D66-kamerlid De Jong in het Friese Gorredijk de hele dag geblokkeerd: met tractoren verhinderen de boeren de toegang van het bedrijf (Nederlands Dagblad, 2022b). In Eindhoven vindt er op **3 juli** een protestmars plaats, georganiseerd door activisten van 'Samen voor Nederland', die daarmee aan de boeren hun steun willen betuigen (Van der Venne & Waalen, 2022). Diezelfde dag wordt Johan Remkes door het kabinet aangesteld als bemiddelaar voor de gesprekken die in augustus tussen het kabinet en boerenorganisaties zullen plaatsvinden. Boerenorganisaties zijn over dit besluit niet te spreken, omdat Remkes al eerder, in 2019, bij het stikstofdossier betrokken was als voorzitter van het Adviescollege Stikstofproblematiek (NOS, 2022h).

### Het stikstofdossier 2019-2022

Boerenprotesten zijn geen nieuw fenomeen. Ook in 2019 – en in de jaren daarna – vonden verschillende boerenprotesten plaats, mede naar aanleiding van de stikstofuitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019. Daarin werd geoordeeld dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet gebruikt mag worden om toestemming te verlenen voor activiteiten die extra stikstofuitstoot veroorzaken, waarbij ook gedacht kon worden aan de uitbreiding van veehouderijen. Sindsdien hebben veehouders een vergunning nodig die door de provincie moet worden verleend, terwijl voorheen met een melding kon worden volstaan (Bürmann, 2022). In september van datzelfde jaar kwam D66-kamerlid De Groot met het voorstel om de Nederlandse veestapel te halveren (Winterman, 2019), en werd door de commissie Remkes een eerste advies uitgebracht aan het kabinet over het stikstofbeleid op de korte termijn (Adviescollege Stikstofproblematiek, 2019). Naar aanleiding daarvan vonden in het najaar van 2019 grootschalige boerenprotesten plaats.

Op **4 juli** worden twintig van de vijfendertig distributiecentra van supermarkten in Nederland door boeren met tractoren geblokkeerd. In onder meer Heerenveen, Sneek en Zwolle wordt de ME ingezet om de blokkade te beëindigen. In Heerenveen wordt daarbij traangas gebruikt; in Zwolle wordt een noodverordening afgekondigd en verricht de politie bij het beëindigen van de blokkade zes arrestaties vanwege openlijke geweldpleging. Ook is de Afsluitdijk enige tijd dicht vanwege een boerenprotestactie. De politie deelt op deze dag ongeveer 200 boetes uit, voornamelijk aan boeren die op de snelweg reden (NOS, 2022i). Omdat in Stroe een aantal boeren een stuk natuur heeft platgereden en er mest heeft uitgestrooid, doet Staatsbosbeheer de volgende dag daarvan aangifte (RTL Nieuws, 2022b).

Op **5 juli** worden opnieuw enkele distributiecentra geblokkeerd. De blokkade van het distributiecentrum van Lidl in Almere die een dag eerder begon, wordt beëindigd nadat burgemeester Bijleveld een noodverordening heeft afgekondigd. De aanwezige ME hoeft niet in te grijpen. Bij het distributiecentrum van Boni in Nijkerk verlaten protesterende boeren het terrein na een gesprek met burgemeester Renkema (Boluijt, 2022). Eenzelfde scenario doet zich voor in Hengelo, waar boeren meer dan een dag lang de aanrijroute van afvalverwerker Twence hebben geblokkeerd. Na een gesprek met vertegenwoordigers van het bedrijf vertrekken zij weer. Ook op snelwegen zijn er weer protestacties; onder andere de A37 wordt geblokkeerd bij de grensovergang met Duitsland. De politie en Marechaussee gaan met de boeren in gesprek, die daarna in de richting van Emmen vertrekken. Even later staat echter het verkeer vast op de snelweg bij Zwartemeer en dreigt de ME te moeten worden ingezet. De politie neemt meerdere rijbewijzen in beslag van boeren die spookrijden. In Utrecht, waar twintig boeren zich met ongeveer tien tractoren hebben verzameld op het Jaarbeursplein, wordt de actie beëindigd nadat de boeren met burgemeester Dijkema hebben gesproken (Hart van Nederland, 2022b). In het Groningse Gaarkeuken protesteert een groep boeren bij een sluis, waardoor de toegang voor schepen wordt geblokkeerd (NOS, 2022j). Diezelfde dag escaleert de situatie bij een boerenblokkade in Heerenveen. Door de politie worden waarschuwingsschoten gelost; een politieagent schiet daarbij gericht op een tractor die door een blokkade van de politie rijdt. De bestuurder van de tractor, een zestienjarige jongen, wordt samen met twee anderen gearresteerd (Kraak, 2022a).

De arrestatie van de zestienjarige jongen roept veel verontwaardiging op. De volgende dag, **6 juli**, trekt een groep boeren naar het provinciehuis in Leeuwarden; uit voorzorg heeft de politie de wegen naar het politiebureau afgesloten. Het OM laat die avond weten dat de drie verdachten zijn vrijgelaten (Kraak, 2022a). De politieagent die gericht op de tractor had geschoten, wordt strafrechtelijk vervolgd (Jonk, 2022). Diezelfde dag is er een demonstratie op Groningen Airport, waarover vooraf met de boeren is afgesproken dat zij de landingsbanen niet mogen blokkeren. De boeren houden zich aan de afspraken en de sfeer is gemoedelijk. Zo richten de boeren een koffiehoek in (RTV Noord, 2022b). Op de Dam in Amsterdam verzamelen ongeveer dertig mensen zich met vijftien tractoren en ook op het Mediapark in Hilversum staan tientallen boeren. In Arnhem rijden tientallen boeren met tractoren naar het provinciehuis om daar te protesteren (Borst, 2022). Gedurende de dag wordt er ook op verschillende snelwegen actiegevoerd. Op onder andere de A1 bij Holten en de N18 bij Haaksbergen worden hooibalen en autobanden in brand gestoken (Verschuren, 2022).

Op **8 juli** wordt het distributiecentrum van Jumbo in Woerden geblokkeerd (Nederlands Dagblad, 2022c). Diezelfde dag wordt op Texel door demonstranten tegen het stikstofbeleid

de 'Vrije Republiek Tessel' uitgeroepen, waarbij zij nieuwe 'paspoorten' uitdelen. Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) benadrukt dat er geen sprake is van een echte afscheiding van het eiland (NH Nieuws, 2022). Ook zijn er weer wegblokkades. Zo worden in het Drentse Wijster de toegangswegen van een afvalverwerkingsbedrijf geblokkeerd en blokkeren boeren in Eerbeek de ingangen van een papierfabriek. Ook sluiten zij de verbindingswegen af, waardoor het verkeer nauwelijks het dorp in of uit kan. In Middelburg verzamelen ongeveer 80 boeren met tractoren zich bij het provinciehuis om steun te betuigen aan het provinciebestuur dat de stikstofplannen van het kabinet afwijst (NOS, 2022k).

Medio juli worden er nog steeds protestacties georganiseerd. Op **13 juli** trekken boeren toeterend door Nijmegen en omgeving, onder andere langs de huizen van burgemeester Bruls en minister Jetten van Klimaat (Suijkerbuijk, 2022). Op **14 juli** demonstreren boeren korte tijd bij het aanmeldcentrum voor asielzoekers in Ter Apel, omdat ook zij zich 'niet meer welkom voelen' in Nederland (AD, 2022b). Op **15 juli** zorgt een aantal boerenprotestacties voor flinke files, voornamelijk op de snelwegen rond Amersfoort, Meppel en Hengelo. De protestacties zijn georganiseerd door Agractie met als doel om Nederland een kwartier plat te leggen (NOS, 2022l). In Amsterdam vindt er op **23 juli** op de Dam een demonstratie plaats, georganiseerd door de actiegroep 'Nederland in Verzet'. Met deze actie willen zij aan de boeren hun steun betuigen (Goudsmit, 2022).

#### Begrip voor de boerenprotesten

Waar in juni van dit jaar nog 45 procent van de mensen aangaf de boerenprotesten te steunen, was dit percentage in juli gedaald naar 39 procent (I&O Research, 2022b).<sup>2</sup> Wel gaf een meerderheid (71 procent) van de respondenten aan begrip te hebben voor de onvrede onder boeren. Daarnaast bleek dat er verschillend werd gedacht over de plannen van het kabinet. Zo gaf 38 procent aan dat de plannen van het kabinet van tafel zouden moeten, terwijl 31 procent vond van niet. Net als in juni vond ook in juli zo'n kwart van de mensen dat de plannen van minister Van der Wal onveranderd uitgevoerd zouden moeten worden (I&O Research, 2022b).

Op **27 juli** zijn er op meerdere locaties in het midden en oosten van Nederland snelwegblokkades, waaronder de A1, A12, A28, A30, A35 en A50. Op een aantal plekken wordt er mest, hooi, asbest en ander afval op de snelweg gestort en wordt brandgesticht. Bij Meppel vindt als gevolg van een blokkade een ongeluk plaats (RTL Nieuws, 2022c). Verschillende aannemers die door Rijkswaterstaat worden ingeschakeld om blokkades en puin te ruimen, ontvangen dreigtelefoontjes. Sommige bedrijven trekken zich daarom terug van hun werkzaamheden (Trouw, 2022).

Op **28 juli** laat fractieleider Van der Plas van de Boeren Burger Beweging (BBB) weten dat ze tijdelijk niet in de media zal optreden vanwege bedreigingen aan haar adres (Trouw, 2022). Diezelfde dag worden wederom snelwegen en op- en afritten geblokkeerd. Bij een blokkade op de A35 bij knooppunt Azelo wordt door tientallen actievoerders gebarbecued, bij Hoogeveen wordt er mest en hooi op de weg gedumpt. Bij Medemblik moet de weg opnieuw geasfalteerd worden, omdat er brand is gesticht. Premier Rutte tweet dat 'deze levensgevaarlijke' protestacties op de snelweg moeten stoppen: "Er zijn genoeg andere mogelijkheden om binnen de wet je onvrede te uiten" (Rutte, 2022). Agractie en Farmers Defence Force (FDF) reageren daarop door te zeggen dat de protestacties kunnen stoppen als de overheid in beweging komt (Albers, 2022).

<sup>2</sup> Het percentage mensen dat de boerenprotesten niet steunde was bijna even groot, namelijk 35 procent.

Op **29 juli** worden op veertien plekken langs snelwegen hooibalen in brand gestoken en wordt troep achtergelaten. Bij Winschoten en Varsseveld wordt de snelweg geblokkeerd (Reformatorisch Dagblad, 2022). Rijkswaterstaat doet naar aanleiding van de protestacties aangifte van laster, bedreiging, vernieling en milieudelicten. Met de politie en het Openbaar Ministerie hoopt Rijkswaterstaat dat op basis van camerabeelden mensen opgespoord kunnen worden, zodat zij berecht kunnen worden (NOS, 2022m).

### 1.3 Augustus

Op maandag **1 augustus** wordt er in Almelo een protestactie georganiseerd. Hoewel de actie rustig begint – boeren delen hutspot uit aan mensen die langslopen – escaleert de situatie later in de middag. Betogers raken slaags met de politie, die uiteindelijk vier mensen arresteert. Volgens burgemeester Gerritsen van Almelo waren er bij de opstootjes ook mensen met een ‘andere agenda’ betrokken. Ook Viruswaarheid-voorman Willem Engel was bij de demonstratie aanwezig (RTV Oost, 2022b; Tubantia, 2022). Diezelfde dag wordt er opnieuw afval gedumpt op de A7 richting Drachten bij de oprit Marum. Omdat er vermoedelijk asbest tussen zit, schakelt Rijkswaterstaat een gespecialiseerd bedrijf in om het afval op te ruimen (RTV Noord, 2022c). Op **3 augustus** protesteert een groep boeren bij een papierfabriek in Renkum. De ingangen van de fabriek worden urenlang door tractoren geblokkeerd. De blokkade wordt opgeheven nadat een gesprek heeft plaatsgevonden met burgemeester Schaap van Renkum (Reith & Van der Vegt, 2022).

Aan het eerste ‘stikstofgesprek’ dat op **5 augustus** tussen het kabinet en boerenorganisaties plaatsvindt onder leiding van Johan Remkes, nemen namens het kabinet de ministers Staghouver, Van der Wal en Harbers (van Infrastructuur en Waterstaat) en premier Rutte deel. Bij het overleg zijn ook LTO Nederland en negen kleinere biologische en ecologische boerenorganisaties aanwezig. LTO Nederland vertegenwoordigt de ‘gezamenlijke boodschap’ van Agractie, FDF en agrarische sectorbonden (Hofs, 2022a). Voorafgaand aan het gesprek geeft Remkes aan dat er ‘geen taboes’ zijn. Minister Van der Wal en premier Rutte laten echter weten dat het einddoel (50 procent minder uitstoot in 2030) onveranderd blijft (NU.nl, 2022b). Na afloop van het gesprek zegt Remkes dat het een constructief gesprek was, maar dat er ook een diepe vertrouwens kloof bestaat. LTO Nederland toont zich na afloop weinig tevreden met de toezeggingen die richting boerenorganisaties zijn gedaan. FDF dreigt met ‘de hardste acties ooit’ uit ontevredenheid over de resultaten van het gesprek (Hofs, 2022a).

Het gesprek met boerenorganisaties was het eerste van een reeks ‘stikstofgesprekken’. Hieronder volgt een overzicht van de gesprekken die in augustus 2022 hebben plaatsgevonden.

### Overzicht van 'stikstofgesprekken'

Verschillende partijen zijn uitgenodigd om in augustus 2022 gesprekken met het kabinet te voeren onder leiding van Johan Remkes. Hieronder volgt een overzicht van de data en uitgenodigde partijen (NOS, 2022n).

- 5 augustus: boerenorganisaties
- 15 augustus: natuur- en milieuorganisaties
- 17 augustus: bedrijven
- 18 augustus: ketenpartijen en banken
- 22 augustus: decentrale overheden (waaronder provincies en gemeenten)

Naar aanleiding van het stikstofgesprek op 5 augustus rijden diezelfde dag ongeveer vijftien trekkers uit protest heel langzaam over de snelweg tussen Heerenveen en Drachten. Wanneer ze op een politieblokade stuiten, keren ze om en rijden ze een stuk tegen het tegemoetkomende verkeer in. Tegen de spookrijdende boeren worden echter geen boetes uitgedeeld of arrestaties verricht (NOS, 2022o).

In vergelijking met juni en juli is het aantal boerenprotestacties dat plaatsvindt in augustus aanzienlijk minder. Hoewel FDF na afloop van het stikstofgesprek op 5 augustus nog dreigde met 'de hardste acties ooit', laat FDF-voorman Van den Oever op **11 augustus** weten geen harde acties te organiseren als 'gebaar van goede wil'. Wel worden er enkele 'publiekshvriendelijke' acties georganiseerd, bijvoorbeeld tijdens de eerste etappes van de Vuelta die dit jaar in Nederland begint. Van den Oever hoopt dat premier Rutte tot inkeer komt (Brandsma, 2022a). Een aantal dagen later, op **15 augustus**, doet Agractie een oproep om te blijven protesteren en drukke plekken in het land te blokkeren (Van Leeuwen, 2022).

### Boetes en arrestaties

In de maanden juni en juli heeft de politie 96 boetes uitgedeeld aan bestuurders van tractoren. Deze boetes zijn slechts een deel van de strafbare feiten die zijn begaan tijdens boerenprotestacties (Bomers & Van Wanroij, 2022). Voor het rijden op de snelweg met trage motorvoertuigen worden de afgelopen weken 186 boetes uitgeschreven en voor het stilstaan op de rijbaan nog eens 212 boetes. Sinds de demonstratie in Stroe op 22 juni is het aantal boetes gerelateerd aan de boerenprotesten aanzienlijk gestegen. De politie heeft meer dan 700 bekeuringen uitgeschreven. Tevens zijn er minstens 100 mensen gearresteerd. De gepleegde misdrijven zijn onder andere het blokkeren van de snelweg, brandstichten en afval dumpen (NOS, 2022p).

In augustus zijn er enkele rechtszaken tegen boeren en relschoppers die tijdens een protestactie een strafbaar feit hadden gepleegd. Op **11 augustus** wordt een boer veroordeeld tot tachtig uur werkstraf en een voorwaardelijke celstraf van een week. Daarnaast moet hij 3.600 euro schade betalen aan Rijkswaterstaat. De boer was betrapt door de politie toen hij op de snelweg bij Varsseveld afval dumpte (Loef, 2022b). Op **12 augustus** krijgen drie mannen die bij het blokkeren van het distributiecentrum van Albert Heijn in Zwolle over de schreef waren gegaan taakstraffen en boetes opgelegd. Alle drie de mannen zijn niet werkzaam in de agrarische sector (Vink, 2022).

Op **19 augustus** spreekt minister Hoekstra van Buitenlandse Zaken (CDA) zich uit over de stikstofplannen. Hij zegt dat het halen van de stikstofdoelen in 2030 "niet heilig" is. "Staatsrechtelijk kan het net," aldus premier Rutte, die verder aangeeft dat Hoekstra als CDA-leider net wat meer ruimte heeft dan andere bewindspersonen. Minister Kaag van Financiën (D66) is onaangenaam verrast en minister Van der Wal benadrukt dat het

coalitieakkoord staat (Zuidervaart, 2022a). Eerder in augustus hadden CDA-, VVD- en ChristenUnie-Kamerleden – drie van de vier coalitiepartijen – ook al kritische Kamervragen gesteld over de eisen in de stikstofplannen. Zo lijkt er verdeeldheid binnen het kabinet te zijn over de plannen. Dit was in 2019 ook reeds het geval (Hofs, 2022b).

Tijdens de tweede etappe van de Vuelta op **20 augustus** protesteren boeren langs het parcours in Woudenberg. De actie is georganiseerd door Agractie die van tevoren had aangegeven geen blokkade op te zetten. De wielrenners fietsen zonder problemen langs de tractoren met omgekeerde vlaggen en spandoeken, met daarop onder andere Engelse teksten om zo ook internationale aandacht te krijgen (Van den Boom, 2022).

Op **22 augustus** vindt er weer een 'Remkes-beraad' plaats. Verschillende overheidsinstanties zitten aan tafel, waaronder gedeputeerden van de provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen. De uitvoering van de stikstofplannen staat centraal in het gesprek, omdat de provincies hier in 2023 plannen voor moeten hebben klaarliggen. Na afloop van het gesprek laten de provincies weten de plannen van het kabinet nog te onduidelijk te vinden (NOS, 2022q).

Op **23 augustus** is er naar aanleiding van de uitspraken van minister Hoekstra een Tweede Kamerdebat, waarin onder andere de stikstofplannen ter sprake komen. Het CDA geeft aan zowel achter het coalitieakkoord als de uitspraken van minister Hoekstra te staan, en erkent dat dat enigszins 'schuurt'. Het kabinet laat weten nu eerst het rapport van Remkes af te wachten. Dit wordt begin september verwacht (Zuidervaart, 2022b).

Op **30 augustus** geeft LTO Nederland aan dat de boerenorganisaties niet aan het gesprek met Remkes zullen deelnemen dat voor de volgende dag gepland staat, omdat het kabinet nog geen concessies heeft gedaan en ze het niet eens zijn met de gespreksonderwerpen. Later die dag geeft Remkes gehoor aan de boerenorganisaties en voegt de betreffende gespreksonderwerpen toe aan de agenda (Hofs, 2022d). Op woensdag **31 augustus** spreekt Remkes voor de tweede keer met organisaties van de traditionele landbouw, waaronder LTO Nederland, Agractie en FDF. Een uitkomst van het gesprek is dat het kabinet gaat kijken of er meer indicatoren zijn dan de hoeveelheid stikstof om de natuurkwaliteit te meten. Dit is een toezegging aan de boerenorganisaties die pleiten voor het verwijderen van de kritische depositiewaarde (KDW) uit de stikstofplannen (Van der Storm, 2022a).

#### **De stemming na de 'Remkes-beraden'**

Over het algemeen lijken weinig van de partijen die bij Remkes in augustus aan tafel hebben gezeten tevreden. Boerenorganisaties geven aan dat het kabinet te weinig concessies doet; natuurorganisaties benadrukken dat hiervoor geen tijd is en regionale overheden zouden liever zelf bepalen hoe ze de stikstofuitstoot kunnen terugdringen (Hofs, 2022a; ANP, 2022a; Waarlo, 2022). Daarnaast hebben ook een aantal partijen, waaronder het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) en agrobédrijven zoals Friesland Campina, de uitnodiging van Remkes geweigerd. Zij geven aan in gesprek te willen nadat het kabinet tot een akkoord is gekomen met de boerenorganisaties. Dit werd de organisatie en bedrijven niet in dank afgenomen door Remkes (Hofs, 2022c). Over de eisen van de boeren – waaronder het verschuiven van de deadline van 2030 naar 2035 en het verwijderen van de KDW uit de stikstofplannen – zijn nog geen harde uitspraken gedaan.



## 1.4 September

Begin september laten de provincies Friesland, Noord-Holland en Utrecht weten boerenprotestvlaggen langs provinciale wegen te gaan verwijderen (NOS, 2022r). Op **2 september** komt het nieuws naar buiten dat een deel van de Nederlandse beschermde natuur nog meer last heeft van stikstof dan tot nu toe werd gedacht. De gevolgen hiervan zijn waarschijnlijk groot en een deel van de stikstofnormen zou moeten worden aangescherpt. Na dit nieuws roepen boerenorganisaties opnieuw op om naar een andere meetmethode te kijken en de KDW uit de wet te laten verdwijnen, waar natuurorganisaties er juist voor pleiten dat het kabinet naar de wetenschap luistert “en niet naar de trekkers” (NOS, 2022s; 2022t).

Op **5 september** plaatsen 64 organisaties gezamenlijk een advertentie met het motto “We kunnen niet zonder natuur”. De oproep staat in meerdere landelijke kranten en de organisaties willen benadrukken dat het kabinet door moet pakken om de natuur te herstellen. Tot de groep behoren organisaties zoals Milieudefensie en het Wereld Natuur Fonds, maar ook bijvoorbeeld de ANWB en de ASN Bank (RTL Nieuws, 2022d). Diezelfde dag kondigt minister Staghouter aan dat hij opstapt als minister van Landbouw. Hij vindt dat hij niet de juiste persoon is om de transitie van de landbouw te leiden. Minister Schouten – voorganger en partijgenoot van Staghouter – neemt de positie waar totdat er een opvolger is gevonden (Hofs, 2022e). Boerenorganisaties hebben met Staghouter te doen; hij was volgens hen in een spagaat beland, maar “iedere vertraging is een verbetering”, aldus de voorzitter van de Nederlandse Vakbond Pluimveehouders. LTO Nederland geeft aan dat er snel een nieuwe minister benoemd moet worden (Baneke, 2022). Op **7 september** oordeelt de Raad van State dat drie melkveehouders in de provincie Utrecht hun bedrijf voorlopig niet mogen uitbreiden omdat zij gebruik willen maken van een 'emissiearme vloer'. In de praktijk lijkt deze innovatie minder goed te werken dan voorgespiegeld. Daarom bestaat te veel twijfel, waardoor de boerenbedrijven geen vergunning krijgen (Van der Storm, 2022b).

## 2 Dilemma's

In dit hoofdstuk analyseren we de boerenprotesten aan de hand van de vier dilemma's genoemd in de inleiding. Ten eerste kijken we naar de groep demonstranten en hun organisatievormen. Daarna beschouwen we de spanningen tussen het nationaal en lokaal bestuur, de bestuurlijke en operationele afwegingen die bij het optreden een rol speelden en in het bijzonder ten slotte de operationele samenwerking.

### 2.1 Diverse en onvoorspelbare demonstraties

*De boerenprotesten die in de zomer van 2022 hebben plaatsgevonden, zijn te beschouwen als een vervolg op de protesten die sinds het najaar van 2019 zijn georganiseerd. Toch lijkt het karakter te zijn veranderd, grimmiger te zijn geworden. Hoe is dat te verklaren? Als het over boerenprotesten gaat, waar praten we dan eigenlijk over? Wat moet onder 'boerenprotesten' worden verstaan? Wie zijn de demonstranten die aan de protesten deelnemen en wat zijn hun belangen? En in hoeverre is in de loop van de tijd het karakter van de protesten veranderd, en waarom?*

#### **Verharding en anti-overheidssentiment**

De frustratie en protesten bouwen zich al sinds 2019 op. Boeren hebben het gevoel dat er onvoldoende naar hen wordt geluisterd. Ze proberen een punt te maken, maar als ze niet gehoord worden, schakelen ze een tandje op. Naast de protestacties verhardt ook het taalgebruik. Zo riep Agractie-voorman Bart Kemp tijdens de demonstratie in Stroe op 22 juni: "De staat der Nederlanden is in oorlog met de Boerenrepubliek!" (Agractie, z.d.-a). Ook het standpunt van het kabinet is verhard. Na jaren van schommelend beleid, vooruitgeschoven plannen en gebrek aan daadkracht vanuit de overheid, is minister Van der Wal nu met duidelijke plannen met stikstofreducerende maatregelen gekomen, waarmee de doelen van het kabinet voor de komende jaren helder zijn. De stikstofkaart presenteert daarbij zelfs op lokaal niveau de benodigde reductie in stikstofuitstoot.

Een belangrijke ontwikkeling is het anti-overheidssentiment in de samenleving, dat sinds de coronacrisis (maar ook door de aanpak van de aardbevingsschade in Groningen en de Toeslagenaffaire) lijkt te groeien. Ook bij de boerenprotesten is er een breder ongenoegen waar te nemen. Het vertrouwen in de overheid is fors beschadigd en dat speelt een rol in het draagvlak voor de stikstofplannen. Zo blijkt er veel begrip te zijn voor de boeren: in juni en juli dit jaar steunde bijna de helft van de bevolking de boerenprotestacties (I&O Research, 2022a; 2022b).

#### **Samenstelling van de demonstrantengroep**

De term boerenprotest suggereert een homogene demonstrantengroep, maar in feite is de samenstelling van de groep gemêleerd. Er bestaan verschillen tussen de boeren, de belangen die zij hebben en de manier waarop zij deze onder de aandacht willen brengen. Bovendien hebben zich na verloop van tijd ook sympathisanten en andere demonstranten bij de protestacties aangesloten.

## Boeren

Waar veel al gesproken worden over 'de boeren', bestaan er grote verschillen binnen de groep. De grootste groep boeren in Nederland zijn melkveehouders. Dit is tevens de groep die het hardst geraakt wordt door de stikstofplannen, omdat de veestapel in Nederland flink verminderd moet worden (Vogels, 2019). Slechts een klein deel van de boeren werkt biologisch; in 2021 werd op 3 procent van de landbouwgrond in Nederland biologische landbouw toegepast (Brandsma, 2021). Daarnaast lopen de inkomsten van boeren ver uiteen: zo verdient een derde van de boeren minder dan het minimumloon, maar is ook een op de vijf miljonairs in Nederland boer (Bohlmeijer, 2022). Daarnaast werken er ook veel loonwerkers in de agrarische sector. In 2016 werden er 33.000 loonarbeiders ingehuurd door boerenbedrijven (Rabobank, 2016). Als flinke aantallen boerenbedrijven moeten stoppen of inkrimpen, zou dit dus ook grote gevolgen voor vele anderen dan de boeren zelf kunnen hebben.

### 'Fair price'

In de media wordt er vaak over gesproken dat de consument een eerlijke prijs zou moeten betalen en er in dat geval dus meer geld per product voor de boer is (en de productie dus ook omlaag zou kunnen). De realiteit is een andere. Een van de respondenten, een kippenboer, kreeg voor zijn eieren gemiddeld 8,5 eurocent. Met verpakkingskosten en dergelijke erbij zijn de kosten van een ei zo'n 12 eurocent. De supermarkten verkopen die eieren voor ruim 30 tot 35 eurocent per stuk: ongeveer een derde van het bedrag is dus de 'kostprijs'. Een aantal jaren geleden waren eieren duidelijk goedkoper, maar met name door de Fipronil-crisis ging de prijs van eieren fors omhoog. De supermarkten bemerkten dat die verhoging nauwelijks effect had op de vraag naar die eieren en hebben sindsdien de prijs niet meer echt verlaagd. Recentelijk is het bedrag dat de boeren krijgen zo'n 2,5 eurocent per ei verhoogd vanwege de fors hogere inkooprij van voer – maar die verhoging van 2,5 eurocent leidde ertoe dat men de prijs voor de consument met 5 eurocent verhoogde.

De voornaamste boerenorganisaties zijn LTO Nederland, FDF en Agractie. Waar LTO Nederland een belangenorganisatie is die al langer bestaat en korte lijnen met het kabinet heeft, zijn Agractie en FDF actiegroepen die pas in 2019 zijn ontstaan. LTO wordt gezien als de meest genuanceerde boerenorganisatie, waar Agractie en vooral FDF als radicaler worden beschouwd. Toch zijn er ook binnen de boerenorganisaties zelf verschillen. Zo heeft LTO bijvoorbeeld ook afdelingen die volledig tegen de plannen van het kabinet zijn (Brandsma, 2022b). Waar Agractie en FDF aanvankelijk hadden aangegeven niet deel te willen nemen aan het gesprek onder leiding van Remkes, gingen ze er uiteindelijk wel mee akkoord dat LTO hen, evenals enkele sectorvakbonden, zou vertegenwoordigen in het gesprek met het kabinet (ANP, 2022b).

De diversiteit aan standpunten en achtergronden onder boeren stelt de politie en bestuurders voor uitdagingen. Zo is het voor de politie lastig een respons voor te bereiden wanneer de diversiteit binnen de groep zorgt voor verschillende acties en reacties. Dit maakt het ook moeilijk voor bestuurders – in dit geval voornamelijk burgemeesters – om in gesprek te gaan en de verschillende belangen te overzien. Daarbij blijkt het lastig voor burgemeesters om met bijvoorbeeld een biologische boer, een LTO-boer en een FDF-boer aan tafel te zitten, die immers allemaal een andere insteek hebben.

## Anti-overheidsdemonstranten

Gaandeweg nemen ook anderen dan boeren aan de protesten deel. Waar de een de boerenprotesten ziet als uiting van een anti-overheidssentiment, vindt de ander dat de boerenprotesten 'gekaapt' worden door demonstranten die veelal de boeren steunen, maar ook een eigen agenda hebben.

### Protestactie Almelo

In Almelo organiseerden boerenorganisaties op 1 augustus een protestactie, omdat de gemeente een omgekeerde vlag die op een muur bij het stadhuis was geschilderd wilde verwijderen. De demonstratie was onder voorwaarden toegestaan. Toen een deel van de actievoerders bleef nadat de tractoren weg waren gegaan, werd de sfeer grimmig. De situatie escaleerde en er werden vier actievoerders gearresteerd. Burgemeester Gerritsen had de indruk dat het vooral personen waren die eerder ook bij andere protesten zoals coronademonstraties aanwezig waren (RTV Oost, 2022b).

Er blijkt een kruisbestuiving tussen anti-coronademonstranten en boerenactivisten te zijn. Zo organiseren ook andere groepen demonstraties om steun te betuigen aan de boeren, waaronder Nederland in Verzet van Michel Reijnga – bekend van het 'koffiedrinken' tijdens de coronacrisis (Goudsmit, 2022). Waar de 'echte' boerenprotesten veelal als gemoedelijk en publieksvriendelijk worden omschreven, wordt escalatie bij protestacties in de gesprekken veelal toegeschreven aan buitenstaanders en 'beroepsdemonstranten' zoals anti-coronademonstranten. Uit rechtszaken blijkt dat een deel van de arrestanten niet gelieerd is aan de agrarische sector (Vink, 2022). De kruisbestuiving is ook gebaseerd op onderlinge ondersteuning bij protesten. De boeren hielpen bij anti-coronademonstraties door met trekkers mee te rijden. Nu steunen anti-coronademonstranten de boeren door deel te nemen aan hun protestacties.

## De organisatie van de demonstraties

In de organisatie van de protesten onderscheidde de boerenprotesten van 2022 zich van die uit 2019. In 2019 kenmerkten de protesten zich door grote georganiseerde groepen die zich in Den Haag verzamelden om te protesteren. Ook tijdens de demonstratie in Stroe op 22 juni 2022 was er nog sprake van een duidelijk georganiseerd protest dat vooraf was aangekondigd. De burgemeester van Barneveld had voorafgaand aan deze demonstratie met de organiserende boeren overlegd. De protestacties die daarna plaatsvonden, hadden echter vaker een spontaan en bottom-up karakter. Het waren vooral kleine groepen die spontane acties organiseerden, zoals het dumpen van afval op en langs snelwegen. Deze protestacties hadden een kat-en-muis-karakter: het statement werd gemaakt door bijvoorbeeld een hooibaal op de snelweg te dumpen, maar een directe confrontatie werd vermeden. Veel van het contact verliep via online groepen (zoals Telegram-groepen), waarin oproepen tot actie worden gedaan (Visser, 2022).

### Wet openbare manifestaties

"Bij betogingen of demonstraties is de Wet openbare manifestaties (Wom) van toepassing. Omdat het recht om te demonstreren is vastgelegd in de Grondwet, is het uitgangspunt dat demonstraties moeten worden toegestaan. Slechts om drie redenen kan een demonstratie worden verboden of voortijdig worden beëindigd. Deze redenen zijn:

- > ter bescherming van de gezondheid (waarbij in de grondwetsgeschiedenis ook de bestrijding van een epidemie is genoemd)
- > in het belang van het verkeer (oftewel het voorkomen van verkeerschaos) en
- > ter bestrijding van wanordelijkheden.

In de Wom is geen vergunningstelsel vastgelegd, maar een kennisgevingsstelsel. Dit betekent dat er geen vergunning aangevraagd hoeft te worden om een demonstratie te houden. Wel moet een demonstratie bij de gemeente worden aangemeld om de burgemeester in staat te stellen de demonstratie te faciliteren. Ook kan de burgemeester op basis van die kennisgeving een demonstratie verbieden of voorschriften en beperkingen stellen om de betoging ordelijk en vreedzaam te laten verlopen.”

Overgenomen uit: Berger en Wijkhuijs (2021, pp. 126-128)

De meeste boerenprotesten werden niet aangemeld, waardoor de burgemeesters erdoor verrast werden en lastiger konden inspelen op een eventuele verstoring van de openbare orde en veiligheid. Door de fluïde wijze waarop protesten via online groepen georganiseerd werden, ontbrak er ook bij de demonstratie vaak een duidelijk aanspreekpunt. Zo ‘doken’ demonstranten weg wanneer er tijdens een demonstratie naar de organisator werd gevraagd. Voor gemeenten en de politie was dit lastig, omdat ze daardoor geen aangewezen verantwoordelijke partij hadden waarmee afspraken gemaakt konden worden. Dit gebeurde niet alleen door individuen, maar ook door actiegroepen. Zo heeft onder andere FDF aangegeven wel op te roepen tot actie, maar geen acties te coördineren en dus niet verantwoordelijk te zijn voor de protestacties (Kraak, 2022b).

Wanneer een demonstratie werd aangemeld, werkte de Wom goed, aldus burgemeesters. De veranderingen in de vorm van de protesten van de afgelopen jaren zorgen er echter voor dat de Wom steeds minder de lading dekt van hetgeen er gebeurt. Sociologisch onderzoek suggereert dat een fluïde organisatie zoals die van de boerenprotesten steeds meer gemeengoed wordt (Bennett & Segerberg, 2016). Dit blijkt ook uit het feit dat steeds meer demonstraties in Nederland niet van tevoren worden aangekondigd: tot aan 75 % van "anti-overheidsdemonstraties" – waaronder anti-coronabeleid- en boerenprotesten – vindt onaangemeld plaats (De Groot, 2022). Het Wom is als instrument voor zulke demonstraties, onaangekondigd en zonder aanspreekpunt, minder goed geschikt.

Momenteel worden onaangekondigde demonstraties geaccepteerd, wat als een soort ‘vrijbrief’ gebruikt zou kunnen worden door andere protestgroepen om ook hun demonstraties niet meer aan te melden. Dit kan er ook aan bijdragen dat zulke uitingsvormen steeds vaker voorkomen. De vraag die opkomt is wanneer er nog sprake is van demonstreren – en het dus gaat om vrijheid van meningsuiting – en wanneer het slechts een vorm van confrontatie opzoeken of een statement maken is, zoals blokkades opwerpen, storten van afval op snelwegen en hoibalen in brand steken.

### **Activisme of extremisme**

D66-Kamerlid Jan Paternotte tweette op 28 juli naar aanleiding van boerenprotestacties op snelwegen: “Medeburgers met opzet in gevaar brengen. Continu bedreigen en intimideren. Laten we echt stoppen dit ‘demonstreren’ te noemen. Dit is terroriseren. De taak van de overheid is ons veiligheid houden en harde lijn te trekken. Dat vraag ik nu van het kabinet” (Paternotte, 2022). Naast protestacties werden ook meerdere politici, burgemeesters en aannemers bedreigd. Terrorisme-expert Jelle van Buuren stelde in *de Volkskrant* dat door de bedreigingen en intimidaties het activisme overgaat in extremisme en dat de onrust niet met repressie is op te lossen: “Ik ben nooit zo van de noodklok, maar er is wel degelijk iets aan de hand in de samenleving: polarisatie, wantrouwen jegens instituties. Dat vraagt om een zelfbewuste overheid, een zelfbewust openbaar bestuur” (Reijmer, 2022).

Niet alleen voor gemeenten en de politie, maar ook voor de boerenorganisaties zijn de spontane acties soms lastig. De spontane acties ‘in naam van de boeren’ passen niet altijd bij de uitgangspunten van deze organisaties of gaan naar hun smaak soms te ver. Doordat veel van de protestacties bottom-up georganiseerd zijn, zijn de overkoepelende organisaties er ook niet altijd van op de hoogte. Zo veroordeelde LTO Noord het dumpen van afval op snelwegen en benadrukte Agractie-voorman Bart Kemp dat de protestacties binnen de wettelijke grenzen moeten blijven (RTV Drenthe, 2022; Nolles, 2022).

Desalniettemin lijkt het merendeel van de protestacties niet tot grote overlast te leiden. Het feitenrelaas in het vorige hoofdstuk geeft het grote aantal protestacties weer dat in de zomermaanden is georganiseerd. Slechts een enkele keer was er sprake van escalatie; over het algemeen verliepen de acties gemoedelijk. Daarbij is misschien de grootste boerenprotestactie wel de stille actie, namelijk die van de omgekeerde vlaggen. Het op de kop hangen van de Nederlandse vlag is wettelijk toegestaan en een laagdrempelige vorm van protest. Ook bij degenen die niet volledig achter de protestacties staan, bestaat voor deze vorm van actievoeren wel begrip (NOS, 2022u).

## 2.2 Lokaal versus nationaal

*De boerenprotesten zijn primair gericht tegen het stikstofbeleid van de Rijksoverheid. Het is echter aan het lokaal bestuur (i.c. de burgemeesters) om tegen demonstraties op te treden die uit de hand (dreigen te) lopen. Het Rijk heeft daarover geen zeggenschap. Maar zolang het kabinet geen doorbraak weet te bereiken, zullen er waarschijnlijk protesten blijven plaatsvinden, die door anderen (meer radicale groepen) worden aangegrepen om hun ongenoegen over de overheid te uiten. Wat valt er uit deze casus te leren over de rol die de verschillende overheden in deze kwestie hebben c.q. vervullen?*

### **De sluimerende stikstofcrisis: mislukt nationaal beleid**

De stikstofcrisis is geen nieuw fenomeen. In 1965 waarschuwden ambtenaren van het Ministerie van Landbouw intern al voor het mestoverschot, een gevolg van de schaalvergroting in de landbouw (Meeus, 2022). Vanaf begin jaren tachtig erkende het kabinet dat Nederland een ‘mestprobleem’ had. Hier leed de natuur onder. De landbouwsector slaagde er echter consequent in om voorgestelde maatregelen af te zwakken. Wat ook meespeelde: niet het Rijk, maar gemeenten verleenden destijds vergunningen aan boeren. Vaak werden boeren dus beoordeeld door bekende, welwillende wethouders (Hofs, 2019). Zo mislukte het terugdringen van de groei van de veehouderij herhaaldelijk, ondanks pogingen in de politieke top. (“Er komt geen varken of kip meer bij”, beloofde Landbouwminister Gerrit Braks in 1984. De drie daaropvolgende jaren groeide de veestapel harder dan ooit (Hos, 1995).) In dezelfde periode begonnen milieuorganisaties stevig aan de bel te trekken over het effect van uitstoot op natuurgebieden. In de decennia die volgden, spanden deze groepen rechtszaak na rechtszaak aan tegen de overheid (Van den Heuvel, 2019). Van deze duizenden rechtszaken heeft de overheid er veel verloren: Nederland is namelijk wettelijk verplicht om haar 162 Natura 2000-gebieden te beschermen (Schreuder, 2019).

Als oplossing voor het stikstofprobleem introduceerde de overheid uiteindelijk het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Het PAS trad in 2015 in werking en verplichtte uitbreidende bedrijven om uitstoot-reducerende maatregelen te treffen. Al snel bleek dit middel ontoereikend. In 2018 was de landbouw met 46 procent van de stikstofdepositie

(stikstof die in Nederland neerslaat) veruit de belangrijkste oorzaak van het stikstofprobleem (het wegverkeer had bijvoorbeeld een aandeel van 6 procent) (Milieu Centraal, z.d.). In mei 2019 oordeelde de Raad van State dat het PAS niet meer gebruikt mocht worden om vergunningen te verlenen, omdat het steeds slechter ging met de Natura 2000-gebieden (Rutten, 2019). Het verlenen van vergunningen voor bouwprojecten, waaronder staluitbreidingen, kwam direct stil te liggen. Sindsdien zoekt het kabinet, met behulp van het Adviescollege Remkes, naar een oplossing. Het belang van de kwestie blijkt dan ook uit het toevoegen van een Minister voor Natuur en Stikstof, een nieuwe positie, aan kabinet Rutte IV (2022). Het stikstofplan van deze minister, Christianne van der Wal, is vele malen ambitieuzer dan eerdere voorstellen.

Eén van de meest zichtbare uitingen van die plannen was de stikstofkaart die aangeeft waar in Nederland welke verminderingen van stikstof moeten worden gerealiseerd. De publicatie van het 'stikstofkaartje' heeft veel woede en onzekerheid ontketend. De boeren hadden in de tussentijd namelijk niet stilgezeten. Eerst kon alles en moesten zij groeien ('groter maar schoner') en investeren, dan krijgen ze opeens het mes op de keel. Veel boeren hadden al verschillende stikstofreducerende maatregelen genomen en zich daarvoor vaak flink in de schulden gestoken. Anderen zitten nog middenin een dergelijk traject (Hofs, 2022f; Linders, 2022). Sinds 2019 zijn de meeste provincies in gesprek met maatschappelijke partners om een eigen stikstofaanpak te bepalen (Nuland & Van Marrewijk, 2022). De provincie Gelderland heeft bijvoorbeeld al 60 miljoen euro in de eigen aanpak geïnvesteerd (Voorhorst, 2022). Met deze plannen hielden provincies echter rekening met andere kaders en deadlines dan het nieuwe beleid. Door de plotselinge publicatie van het stikstofkaartje werden drie jaar aan gesprekken en investeringen dus van tafel geveegd. In protest houdt een aantal provincies daarom stug vast aan de eigen plannen (Nuland & Van Marrewijk, 2022). Remkes wees provincies in augustus 2022 erop dat ze zich naar de wettelijke eisen moesten vormen. Hij gaf aan dat de stikstofaanpak voor provincies een balanceerwerk wordt: provincies krijgen ruimte voor een eigen aanpak, maar moeten wel aan de slag gaan met de uitgangspunten van het Rijk (Verkerk, 2022).

### **Nationale aangelegenheid, lokale gevolgen**

Terwijl het stikstofbeleid een nationale aangelegenheid is waarbij de provincies een uitvoerende rol vervullen in de vergunningverlening, zijn het primair de lokale bestuurders die met de gevolgen van dat beleid worden geconfronteerd. Protesterende boeren staan niet in Den Haag, maar laten zich lokaal horen: tientallen gemeentehuizen zijn bezocht en landelijk zijn in stil protest vlaggen ondersteboven opgehangen. Openbare orde is een bevoegdheid van burgemeesters, en dus pakt de lokale driehoek – gemeente, politie en Openbaar Ministerie – demonstraties en protestacties verder op.

Hoewel het beleid landelijk is, is optreden als één overheid lastig en niet altijd mogelijk. Een burgemeester die een landelijke lijn wenste, heeft daarin weinig steun of begeleiding vanuit de overheid ervaren, zelfs na het aanvragen van een gesprek met de Minister van Justitie en Veiligheid. Uitspraken van de politieke top die een landelijke lijn suggereren – zoals het beloven van stevig ingrijpen bij protesten (zie bijvoorbeeld Vissers, 2022) – zijn contra-productief: ze stellen verwachtingen aan burgemeesters die zij met huidige operationele capaciteit niet kunnen vervullen. Mocht het wel mogelijk zijn, is het daarnaast vaak nog niet wenselijk voor de burgemeester, die het harde ingrijpen vervolgens moet verantwoorden bij zijn of haar gemeente en ook gewoon weer verder moet met diezelfde boerengemeenschap.

Het uiteenlopende optreden tegen de boerenprotesten heeft nadelen. Wanneer in een gemeente vlaggen worden weggehaald, kijken inwoners naar de omliggende gemeenten waar het wel mag. Iets vergelijkbaars houdt demonstranten bezig die uren eerder dan mededemonstranten in een andere streek worden gevraagd om een blokkade op te heffen. Desalniettemin zien veel burgemeesters een landelijke lijn in het optreden niet als wenselijk. Zij richten zich op een aanpak die afgestemd is op lokale condities en relaties. Zij proberen het vertrouwen te winnen (en te behouden) van burgers die verbonden zijn met de agrarische sector, van wie veel een diep wantrouwen koesteren jegens de in hun ogen zwalpende overheid. Evenals op provinciaal niveau, is op lokaal niveau sinds de boerenprotesten van 2019 stevig geïnvesteerd in contact met de boerengemeenschap. De wijze waarop op lokale en provinciale schaal boeren actief in gesprek zijn met bestuurders en zo innovaties aangaan, contrasteert sterk met de mededelingen op nationaal niveau. Burgemeesters zoeken naar een balans tussen achter de boeren staan en de overheid vertegenwoordigen. Zonder belangenbehartiger te worden van de boeren of van het Rijk, proberen ze de openbare orde te handhaven en perspectief te bieden aan hun gemeenschap. Het is bijzonder lastig om het principe van 'één overheid' steeds uit te dragen.

## 2.3 Afwegingen bij het optreden

*Door velen wordt begrip getoond en bestaat er sympathie voor de boeren die tegen het stikstofbeleid demonstreren. Voor acties waarmee strafrechtelijke grenzen worden overschreden, bestaat echter weinig begrip; over het algemeen worden deze acties veroordeeld. Ook door bewindspersonen is hierop in heldere bewoordingen gereageerd. Maar hoe is de situatie te beschouwen vanuit het oogpunt van diegenen van wie verwacht wordt de protesten in goede banen te leiden en tegen de excessen ervan op te treden? Zowel burgemeesters als medewerkers van hulpdiensten kregen de laatste tijd te maken met agressie en bedreigingen, wat het optreden er niet eenvoudiger op maakte. Welke afwegingen zijn er door bestuurders en uitvoerende diensten gemaakt ten aanzien van de vraag wanneer en hoe op te treden?*

### Bestuurlijke afwegingen

Openbare orde is een bevoegdheid van burgemeesters; zij moeten al dan niet tegen demonstraties optreden. Op basis van de gesprekken constateren we dat burgemeesters vooral 'lenig' omgaan met demonstraties en boeren daarin faciliteren. Dit komt voort uit begrip voor de zorgen van deze boeren en het wantrouwen in de overheid door wat de boeren de laatste jaren over zich heen hebben gekregen. Zoals een burgemeester het samenvat: "Men is hier efficiënt, innovatief en ze willen zich aanpassen, maar ze willen betrokken zijn. Ook wantrouwt men de overheid." Een ander stelt: "In 2019 gingen de protesten over inkomstenpositie. Nu gaan ze over bestaansrecht."

Burgemeesters en ook gemeenteraadsleden, met name in kleinere gemeenten, onderhouden vaak nauw contact met de lokale bevolking. Zowel de lokale en provinciale overheid als de boeren weten dat ze de komende jaren met elkaar de beleidsplannen zullen moeten uitvoeren en zien daarom in dat een goede relatie van groot belang is. Lokale bestuurders willen vanuit de rol als burgervader of -moeder oor geven aan het gevoel van de boeren, maar waken om daar niet te ver in te gaan en ook duidelijk te kunnen maken wanneer de boeren een grens overschrijden. Het uitgangspunt dat verschillende keren terugkwam, was bijvoorbeeld "demonstreren mag, blokkeren niet": het uiten van ongenoegen is prima, maar



dan wel binnen de kaders van de wet. Daarbij valt op dat verschillende burgemeesters (zoals ook minister Van der Wal) zelf direct te maken krijgen met bepaalde vormen van overlast en intimidatie.

### **Noaberschap in lokale gemeenschappen**

Bij demonstraties denken we vooral aan grote steden als Amsterdam en Den Haag, waar jaarlijks vele honderden keren demonstranten samenkomen om hun mening over een bepaalde kwestie te uiten. De boerenprotesten vonden echter vaak plaats in kleinere gemeenten, die over het algemeen weinig ervaring met demonstraties hebben. Veel van deze gemeenten zijn plattelandsgemeenten waarin de agrarische sector van groot belang is, zowel in economische als culturele zin. Het boer zijn zit in het DNA van deze gemeenschappen en veel van de lokale relaties draaien om 'noaberschap': een bekend begrip in Oost-Nederland dat verwijst naar burenhulp. "Noabers helpen elkaar van oudsher voort. Op het land, bij het zaaien en oogsten. In huis, bij vreugde of verdriet. Als noaber bood je hulp en wijze raad. Men zorgde voor elkaar" (RTV Oost, 2018). In kleine gemeenschappen is er dan ook verwevenheid tussen gemeentelijk personeel en de agrarische sector. Tevens speelt in toenemende mate bij de boeren het gevoel dat voor de Haagse politiek het platteland ver weg is. Door de gevoelde afstand tussen de regering en de boeren wordt het stikstofdebat steeds meer een kwestie van 'wij versus zij': de Randstad versus het platteland.

De afweging tussen begrip tonen en orde handhaven is goed zichtbaar in de verschillende aanpakken van burgemeesters. In sommige gemeenten werden blokkades toegestaan, terwijl deze elders op last van de burgemeester moesten worden opgeheven. Ook de vlaggen die bij wijze van protest omgekeerd waren opgehangen, hoefden niet overal verwijderd te worden. Zo koos de ene burgemeester ervoor om vlaggen te laten hangen in de hoop dat dat rust zou geven of vanwege het sterke agrarische karakter van de gemeente en de sympathie die gevoeld werd voor de boeren. Andere burgemeesters besloten wel vlaggen weg te halen, bijvoorbeeld met het oog op een herdenking met veteranen. Voor burgemeesters was het constant zoeken naar de goede balans tussen begrip tonen voor de boeren en het behartigen van hun belangen, en niet een "onvoorwaardelijke supporter van de boeren" te worden. Daar leken zij veelal in te slagen; maar hoe complex deze afwegingen konden zijn, blijkt uit onderstaand verhaal.

### **Vlaggen wel weghalen, dan op de blaren moeten zitten**

Toen in de eigen gemeente omgekeerde vlaggen kwamen te hangen, ontving een burgemeester een handhavingsverzoek van een veteraan. Ik heb gevochten voor dit land, schreef zij. Deze vlaggen kwetsen mij. Doe hier iets aan. De burgemeester besloot de vlaggen te laten verwijderen.

De gewetensvraag was weliswaar een stimulans, maar de doorslaggevende redenen om de vlaggen weg te halen, lagen elders. En wel bij het handhavingsverzoek. Het jaar ervoor was een aantal regenboogvlaggen aan lantaarnpalen gehangen. Vlaggen ophangen in de openbare ruimte is verboden op grond van de APV. Vanwege de redelijkheid van het handhavingsverzoek heeft de burgemeester die vlaggen dus laten verwijderen. De regenboogvlaggen stond de burgemeester nog scherp voor de geest. Als die weg moesten, moesten deze vlaggen in de openbare ruimte ook weg.

Om consequent te handelen en ellende te besparen, vroeg de burgemeester een lokale aannemer de vlaggen weghalen. Dat was zo gedaan: het waren er slechts een stuk of tien. De volgende dag hingen er vijftig vlaggen. Na een serie van bedreigende telefoontjes liet de lokale aannemer weten niet weer bereid te zijn vlaggen weg te halen. Ook het gemeentelijke personeel liet weten zich, naar aanleiding van deze berichten, niet veilig te voelen wanneer ze de vlaggen weg zouden halen.

Consequent handelen was voor de burgemeester de enige mogelijke afweging. Gelovige inwoners vertrouwden de burgemeester toe dat ze gruwelden van het respectloos omgaan met de Nederlandse vlag, zo oneerbiedig op z'n kop, druipend van de regen, aan een lantaarnpaal, en 's nachts niet weggehaald. Zij waren niet de enigen met bezwaren. Naast een grote agrarische sector bestaat de gemeenschap namelijk voor een groot deel uit militairen, dankzij verschillende kazernes in de omgeving. Vanuit die hoek ontving de burgemeester ook berichten. Hogere officieren wezen de burgemeester erop dat hun mensen, in deze tijd van oorlog in Oekraïne, uitgezonden worden naar de grenzen van Europa. Mensen die bereid zijn te vechten voor ons land en vrijheid; wat zeggen deze vlaggen hen? De burgemeester kreeg ook een bericht van een student. Ik kan de klus wel klaren, met een paar vrienden halen wij die vlaggen wel even voor je weg. De burgemeester zag de bui al hangen.

De burgemeester zelf werd ook thuis bezocht: twee mannen, met papieren zakken over het hoofd, probeerden een vlag ondersteboven in haar tuin te planten. Ondanks de schrik hield de burgemeester voet bij stuk. Een andere aannemer stemde ermee in om de vlaggen weg te halen. Halverwege de klus stal een langsrijdende vrachtwagenchauffeur echter de sleutel uit zijn auto. De rest van de klus moest wachten. Natuurlijk werd er aangifte gedaan van de diefstal en de intimidatie. De werkgever van de chauffeur vond de volgende dag de risico's voor de chauffeur te groot om de klus af te maken gezien berichten die zowel via sociale media als telefonisch binnen kwamen.

In een gesprek met boerenorganisaties werd afgesproken dat de resterende vlaggen aan straatmeubilair zouden worden verwijderd. Dit is gedaan door een aannemer van buiten de regio in een hoogwerker met een afgeplakte bedrijfsnaam en vergezeld door beveiligers. Toen er vervolgens weer vlaggen werden opgehangen, noteerde de politie gegevens van de personen die zich hiermee bezig hielden. De vlagophangers kregen een vooraankondiging van een last onder dwangsom thuis met daarbij een uitnodiging om hun zienswijze in een gesprek met de burgemeester naar voren te brengen. Eén van de elf kwam op gesprek. De anderen hebben de last onder dwangsom gekregen. Inmiddels is het weer rustig.

### **Terughoudend optreden van operationele diensten**

In de media is de suggestie gewekt dat de politie sympathie met de boeren zou hebben en daarom niet (hard) zou optreden. De politie zou weinig uitrichten tegen boeren die de wet overtreden en niet of nauwelijks boetes uitdelen uit angst voor escalatie (zie Hofs, 2022g). Dit resulteerde in onvrede bij andere protestgroepen, waaronder klimaatactivisten en Black Lives Matter-activisten, die de politie ervan beschuldigden met voorkeur te handelen (Vissers, 2022). Was dit ook daadwerkelijk het geval?

Voor de politie was het optreden tegen de boerenprotestacties om verschillende redenen lastig. Ten eerste werd het politieoptreden bemoeilijkt door het feit dat tractoren niet zomaar van de weg te halen zijn: daar is groot materieel voor nodig. "Een trekker is een behoorlijk machtsmiddel", zoals een respondent samenvatte. Tevens heeft de politie al jaren met personeelstekorten te maken. Vanwege een gebrek aan capaciteit bij de boerenprotesten kwam daardoor voornamelijk de opsporing van actievoerders die strafbare feiten hadden gepleegd in het geding. Politieagenten schrokken zelfs van politiek aandringen op een harde aanpak: dat kon helemaal niet met de huidige capaciteit. Een andere factor die het optreden bemoeilijkte, was de privacywetgeving. De politie kon niet zomaar toegang krijgen tot de beelden die door camera's van Rijkswaterstaat waren opgenomen. Dat maakte het lastig voor de politie om demonstranten op te sporen die (milieu)delicten hadden gepleegd. Het handelen van de politie had dus vooral te maken met wat er binnen haar mogelijkheden lag en niet met sympathie voor de demonstranten.

Bedreigingen bemoeilijkten ook het reageren op boerenacties. Niet alleen blokkades en files, maar vooral de rotzooi die door boeren op en langs snelwegen werd gestort, zorgde voor problemen voor Rijkswaterstaat, de verantwoordelijke partij voor het waarborgen van de veiligheid op snelwegen. Voor het opruimen van puin schakelde Rijkswaterstaat aannemers in, waaronder ook loonbedrijven die nauwe relaties met de agrarische sector hadden. Aannemers die in opdracht van Rijkswaterstaat het puin wilden opruimen, ontvingen dreig-telefoontjes en besloten daarom van de opdracht af te zien of al gestarte werkzaamheden te staken. Hierdoor moest Rijkswaterstaat een enkele keer partners, zoals veiligheidsregio's en Defensie, om ondersteuning vragen. Ook werden er gemeenten ingeschakeld om de rommel op snelwegen op te ruimen. Niet elke gemeente en niet alle gevraagde medewerkers wilden hieraan meewerken. Ook lokale aannemers hadden er soms moeite mee: er was sprake van angst voor bedreigingen, maar meer nog speelde de vrees voor verlies van opdrachten uit de agrarische sector mee bij deze terughoudendheid.

#### **Inzet van mensen uit de eigen gemeenschap**

Hoewel lokale mensen soms minder makkelijk in te zetten waren, had het inzetten van hen duidelijke voordelen. Een burgemeester merkte op dat de respons ook juist goed kon verlopen door leden van de eigen gemeenschap in te zetten, omdat men geneigd is sneller naar een aannemer van buiten (een 'vreemdeling') uit te halen dan naar de 'eigen mensen'. Wijkagenten konden wonderen verrichten in zo'n situatie. Een brandweervrijwilliger stelde dat medeboeren juist succesvol konden inter-veniëren: zij "spreken dezelfde taal" en kunnen daarom effectief aangeven wanneer demonstranten een grens overschrijden. Het verhaal over het weghalen van de vlaggen laat de andere kant zien.

#### **De brandweerman die ook boer is**

In plattelandsgemeenten draaien brandweerposten op vrijwilligers. Relatief veel van deze vrijwillige brandweerlieden zijn boer. In sommige brandweerposten zijn meer dan de helft van de vrijwilligers agrarisch gelieerd. Bij enkele brandweerposten zijn er ook omgekeerde vlaggen opgehangen, als blijk van sympathie met de boeren. Deze werden echter ook snel weer verwijderd. Binnen de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) is namelijk afgesproken dat de brandweer partijloos moet zijn en daarom geen uitingen van steun toestaat bij brandweerposten. "Je mag een mening hebben, maar je moet ook respect hebben voor de neutraliteit van de brandweer," zoals een respondent het stelde.

Desalniettemin deed de sympathie van de brandweer bij een burgemeester de vraag rijzen: wanneer kan je niet meer je eigen mensen inzetten? Wat als er bij een boerenprotest een brand geblust moet worden, en de brandweer weigert te gaan? Binnen sommige korpsen is hier actief bij stilgestaan. Zo heeft een korps haar vrijwilligers gezegd: "Wil je niet uitrukken voor een boerenprotest, dan hoeft dat niet; maar zien wij jou bij zo'n protest iets in brand steken, lig je uit het korps". In de meeste instanties lijkt er echter maatregel aan te zijn gehangen. Soms was dit bewust, om het geen discussiepunt te maken.

In de praktijk heeft dit rolconflict echter niet voor problemen gezorgd. Dat komt deels door de beperkte inzet van de brandweer, die voor de boerenprotestacties niet vaak uit hoefde te rukken. Een enkele keer was inzet vereist wanneer er brand werd gesticht langs de snelweg, zoals in de nacht van 29 juli toen hooibalen langs de A1 bij Bathmen en Markelo in brand waren gestoken. (Regterschot & Van Ballegooij, 2022). Vaak is er actief op gestuurd dat brandweerlieden niet voor een dilemma (een intern rolconflict) zouden komen te staan. Respondenten benoemden dat brandweerlieden niet moesten worden ingezet om na boerenprotesten puin te ruimen of vlaggen weg te halen: dit was gevaarlijke 'rolvervuiling',

aldus een burgemeester. Brandweermensen moesten beschermd worden tegen bedreigingen of gewetensbezwaren.

#### **Gesprekken met boerenbrandweervrijwilligers**

Uit gesprekken met brandweervrijwilligers die boer zijn, blijkt dat de boerenprotesten binnen de brandweer zeker spelen als gespreksonderwerp, maar niet tot grote spanningen leiden bij uitrukken. Een vrijwilliger legt uit dat men altijd ervoor kan kiezen om niet mee te rijden, ook voor gewetensbezwaren. Deze kwestie is in essentie niet anders dan wanneer iemand moet uitrukken voor het blussen bij een collega-boer die afval aan het verbranden is. Ook dan kan een brandweerman schaamte ervaren. Wanneer hij ervoor kiest niet te gaan, wordt hij er ook niet op aangekeken. Een andere vrijwilliger verwachtte dat zolang het bij branden blussen bleef, er geen probleem zou zijn. "Zodra de pieper gaat, ben je brandweerman."

## **2.4 Operationele samenwerking**

*De boerenprotesten hebben vaak – met de stoet aan trekkers – een gemeente- en ook regiogrensoverschrijdend karakter. Ook vragen de protesten om inzet van verschillende diensten. Daarmee rijst de vraag in hoeverre organisaties als de brandweer, Rijkswaterstaat en de politie hun aanpak op elkaar afstemmen. Op welke momenten werd samenwerking gezocht en bleek in de respons op de boerenprotesten samenwerking nodig? Welke rol vervulden de veiligheidsregio's daarbij?*

### **Bovenregionale afstemming**

De boerenprotesten van 2022 hadden een bovenregionaal karakter. Ze bleven niet beperkt tot één locatie, maar speelden zich verspreid door het land af (voornamelijk in het midden, oosten en noorden). Ook vonden protestacties veelvuldig op en langs snelwegen plaats. Op grote snelwegen zoals de A1, A28, A35 en A50 hebben boeren meerdere keren actie gevoerd door de snelweg te blokkeren, rotzooi te dumpen en/of hooibalen in brand te steken. Hoewel de protestacties vaak van beperkte omvang waren, konden de effecten ervan wijd gevoeld worden. Zo ontstond er op 22 juni een verkeersinfarct rond de Veluwe toen boeren in groten getale naar de demonstratie in Stroe gingen (De Gelderlander, 2022). Deze boeren kwamen vanuit verschillende hoeken van het land, waardoor meerdere regio's zich moesten voorbereiden op mogelijke ongeregelheden.

Crises die over de formele grens van een gebied of structuur heen reiken, heten grensoverschrijdende crises. Deze veroorzaken dikwijls problemen bij de respons: ze vereisen namelijk samenwerking, dikwijls geïmproviseerd, tussen partijen die niet vaak samenwerken en waar de verantwoordelijkheden niet duidelijk verdeeld zijn (Boin, 2019). Ook in Nederland is bovenregionale samenwerking lang niet altijd even goed gegaan (denk aan de Moerdijk-brand van 2011 of de KPN-storing van 2019). Hoe verliep het bij de boerenprotesten?

Voorafgaand aan het grote protest in Stroe schaalde de politie op naar een Nationale Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (NSGBO), wat leidde tot de formatie van een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) in elke betrokken eenheid. De NSGBO werd na verloop van tijd weer afgeschaald, maar regionale SGBO's bleven in veel delen van het land actief. Er was nauw contact tussen de politie en Rijkswaterstaat, de verantwoordelijke instantie voor het waarborgen van veiligheid op snelwegen. Vaak sloot een liaison van

Rijkswaterstaat aan bij een SGBO. In het oosten en noorden stemden veiligheidsregio's weer gezamenlijk af met de operationele diensten.

Veiligheidsregio's verschilden in de rol die zij tijdens de protesten vervulden. Zo vroeg Rijkswaterstaat aan de veiligheidsregio's Drenthe en Friesland om assistentie te leveren voor het ruimen van puin. Friesland sloeg af: dit was de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat, niet van de veiligheidsregio. Drenthe daarentegen ging akkoord en schaalde op naar GRIP-2. Veiligheidsregio Utrecht stelde al vroeg haar opschalingscriterium vast: wanneer de continuïteit van hulpdiensten in het geding zou komen. Dit is niet het geval geweest.

In geen van de veiligheidsregio's die we gesproken hebben, is er bestuurlijk opgeschaald. Dit was een bewuste keuze, omdat de operationele structuren toereikend waren om de protesten onder controle te houden. Wel werd de situatie op operationeel niveau nauw gemonitord en werd er bovenregionaal met elkaar afgestemd. Operationeel leiders uit verschillende veiligheidsregio's hadden contact met elkaar over de protesten. Zo stemden de drie noordelijke regio's (3-Noord) onderling af en hield de operationeel leider van Drenthe goed contact met Rijkswaterstaat en de politie, ook voor Friesland en Groningen. Ook de vijf oostelijke regio's (Oost-5) werkten samen, waarbij een operationeel leider namens deze vijf regio's met de operationele diensten afstemde. Deze sloot ook als liaison aan bij het regionaal operationeel team (ROT) van Drenthe.

De pluriformiteit in opschaling – bij zowel veiligheidsregio's als politie-eenheden – werd door operationele diensten niet als problematisch ervaren. Met de huidige personeelstekorten is massaal preventief opschalen ook niet een duurzame oplossing. Onder het devies 'opschalen waar nodig' bleef de samenwerking tussen gemeenten, politie en veiligheidsregio's soepel verlopen.

### **Afstemming tussen burgemeesters**

Burgemeesters wisten elkaar goed te vinden om best practices te delen en van elkaars ervaringen te leren met betrekking tot het omgaan met de blokkades, die weliswaar een lokaal karakter hadden, maar op verschillende plekken in het land werden opgeworpen.

#### **Leren van elkaars ervaringen**

Een gemeente slaagde er op de nationale actiedag van 22 juni eerder dan omliggende gemeenten in een blokkade van een distributiecentrum te beëindigen. Dit had de gemeente naar eigen zeggen te danken aan een goede voorbereiding. In 2019 had ze al een blokkade meegemaakt, en was nu voorbereid met een noodverordening, draaiboek en appgroepen om vroege signalen op te vangen. In de weken die volgden, werd deze gemeente meermaals door andere gemeenten naar haar voorbereiding gevraagd (die zij ook gedeeld heeft). Ze moedigde burgemeesters aan bij elkaar aan te kloppen: "Ieders context en ervaring is weer net een beetje anders. Zo kunnen we van elkaar blijven leren."

In sommige gebieden kwamen op het niveau van de veiligheidsregio alle burgemeesters in het Algemeen Bestuur bij elkaar om de boerenprotesten te bespreken en van elkaars ervaringen te leren, zoals in Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland. In Friesland communiceerden burgemeesters regelmatig via een appgroep. Het devies van een van de gesproken burgemeesters was: "Ook al ben je niet voldoende voorbereid, klop dan bij je collega's aan. Dit is een keten met overal verschillende effecten die elkaar beïnvloeden. Elke context is weer net wat anders, dus zo kunnen we van elkaar blijven leren."

Vaak bleken de communicatielijnen versterkt door eerdere crises, in het bijzonder de coronacrisis. Zo bleek de appgroep waarmee de burgemeesters van Friesland communiceerden haar oorsprong te kennen in de pandemie. De samenwerking van Oost-5 liep eveneens soepeler door ervaringen die in het coronatijdperk waren opgedaan (zoals via Teams vergaderen). Andere crises hebben ook een bijdrage geleverd: zo heeft de tramaanslag in Utrecht de communicatie en het wederzijdse begrip verbeterd tussen de gemeente Utrecht en de veiligheidsregio, heeft Oost-5 ook voor het droogte-vraagstuk een gezamenlijk ROT georganiseerd en heeft het afstemmen voor de vluchtelingcrisis lijntjes korter gemaakt.

### **Bijstand door ME en Defensie**

Enkele malen vergde de respons op de boerenprotesten extra bijstand. Burgemeesters die een eindtijd voor een demonstratie hadden verkondigd, konden demonstranten die weigerden weg te gaan, niet zelf weren. Dat ging vaak de capaciteit van de lokale politie te boven en vergde inzet van de ME. Wanneer de ME nodig was, was deze echter vaak meteen op verschillende plekken tegelijkertijd nodig. Demonstraties die uit de hand dreigden te lopen, maakten dikwijls onderdeel uit van een nationale actiedag. Het resultaat: burgemeesters binnen één politie-eenheid moesten onderling afspreken in welke volgorde de ME zou langskomen. Ze hadden geen invloed op het tijdstip waarop de ME zou arriveren.

#### **Voorbeeld Friesland**

Tijdens blokkades van distributiecentra bleek dat bij beëindiging van een demonstratie – vaak door (dreigen met) ME-inzet – demonstranten zich verplaatsten naar een andere demonstratie in de regio. Tijdens blokkades van distributiecentra op 4 juli stonden onder andere in Sneek, Heerenveen, Drachten en Opsterland demonstranten. Deze Friese gemeenten stemden met elkaar af en besloten de demonstraties om 18.00 uur te beëindigen en daarna mogelijk de ME in te zetten. Daarvoor moesten ze zelf een prioritering bepalen. Besloten werd om de ME als eerste in Sneek in te zetten. Daar kon de ME de situatie vrij snel onder controle krijgen, maar de demonstranten verplaatsten zich vervolgens naar Heerenveen, waar het protest escaleerde.

Ook dienden de oostelijke veiligheidsregio's en Rijkswaterstaat een verzoek tot bijstand in bij Defensie om trekkers te kunnen weren. Deze procedure verliep erg formeel en was juridisch ingewikkeld. Het duurde lang voordat er antwoord kwam en uiteindelijk bleek er weinig materieel beschikbaar. De voorzitter van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, die de aanvraag namens de vijf oostelijke regio's indiende, had volgens Defensie formeel beschouwd niet de bevoegdheid, omdat er niet was opgeschaald (zo begrepen wij uit de gesprekken met veiligheidsregio's). Bij de containercalamiteit die zich begin 2019 had voorgedaan in de Waddenzee, was er sprake geweest van een gelijkaardige onduidelijkheid over de procedure die zou moeten worden gevolgd. Toen werden procedures onvoldoende bewandeld en waren deze bij betrokkenen onvoldoende bekend (Van Duin et al., 2019). De militaire bijstand is daarom zeker een aandachtspunt om op te reflecteren voor een volgende crisis.

# 3 Slotbeschouwing

## Aanloop

- > Na het bekend worden van de stikstofplannen van het kabinet zijn er in de afgelopen maanden (vanaf juni) veel kleine en soms grotere acties, demonstraties en bezettingen, geweest. Hoewel zich bij enkele daarvan problemen voordeden, is het merendeel van de acties vrij rustig en zonder grote problemen verlopen. Er was in de media vooral aandacht voor de excessen: het dumpen van asbestafval en geweld tegen de politie. Dat zorgt echter voor vertekening van het beeld. Er was namelijk – vooral buiten de steden – ook massaal sprake van stil protest, met borden in weilanden langs de weg en vele duizenden blauw-wit-rode vlaggen en boerenzakdoeken.
- > Het lijkt alsof met 'het stikstofkaartje' de protesten plotseling begonnen. Dat is echter niet het geval. Er was al maanden (en vooral in sommige 'Natura-2000 gemeenten' al enkele jaren) de nodige aandacht voor de stikstofproblematiek die soms tot onrust (blokkades en demonstraties) leidde. In veel (plattelands)gemeenten waren bestuurders al op lokaal en regionaal niveau in overleg met boeren(organisaties) over de komende aanpak.
- > Duidelijk werd – en dat bleek lastig voor de autoriteiten – dat in toenemende mate acties werden 'gekaapt' door anti-overheidsgroepen die steun betuigden aan de boeren maar ook hun eigen agenda hadden en de gelegenheid aangrepen om hun ongenoegen over de overheid te uiten.

## Samenwerking

- > Wij hebben uit de gesprekken die wij voerden de indruk gekregen dat politie, gemeenten en anderen, binnen de mogelijkheden die er waren, verstandig hebben opgetreden. Juist de belemmeringen die er waren (in capaciteit, mogelijkheden om op te treden tegen tractoren) droegen bij aan een weloverwogen – en pragmatische – aanpak, waarin contact met de boeren voorop stond; een aanpak die voor velen ook rijmde met het begrip voor de positie van de boeren.
- > Hoewel de (boeren)protesten primair een politievraagstuk zijn en er mede daarom gewerkt is met een NSGBO en regionale SGBO's, zien wij dat enige afstemming met andere betrokken actoren (vaak georganiseerd via de lokale driehoek en/of de veiligheidsregio's) zinvol is. Waardevol zijn bijvoorbeeld de korte lijnen tussen de politie en Rijkswaterstaat. Goede ervaringen die in coronatijd en bij de aanpak van de vluchtelingenproblematiek zijn opgedaan bewezen hun dienst: men wist elkaar snel te vinden.
- > Als er een onderwerp was waarover men in gesprekken kritisch was, dan was het wel de reactie op de bijstandsaanvraag bij de krijgsmacht. Er was sprake van het nodige formalisme en uiteindelijk bleek er weinig materieel beschikbaar te zijn.

## Spanning nationaal – lokaal

Wij zien in deze casus op verschillende fronten wat spanningen tussen het Rijk en gemeenten en regio's. Dat begint met de aanloop: de startnotitie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied van minister Van der Wal, een stok in het hoenderhok die voorbijging aan eerdere inspanningen van gemeenten en provincies op dit thema). Ook is niet genoeg rekening gehouden met de uitvoeringspraktijk en het feit dat juist gemeenten met de problemen worden geconfronteerd. Dat – en verschillen tussen gemeenten – maakte het moeilijk om als één overheid op te treden.

## Interne rolconflicten

Wij veronderstelden op voorhand mogelijke interne rolconflicten bij onder andere politie, burgemeesters en (vrijwillige) brandweermensen die ook boer zijn. In de praktijk bleek dat om verschillende redenen mee te vallen.

- > Voor de politie en bestuurders waren de grenzen tussen accepteren, gedogen en optreden op zich helder. Men probeerde op verschillende manieren zo veel mogelijk in contact te zijn en te blijven met de 'eigen' boeren. Waar acties over de grens gingen, moest gereageerd worden. Overigens bleek het in situaties waar zich echt problemen voordeden in de meeste gevallen niet om de 'eigen boeren' te gaan.
- > Gaandeweg werd steeds duidelijker dat autoriteiten en politie met uiteenlopende groepen boeren en ook met anderen (anti-overheid) te maken hadden. Waar de eigen (plaatselijke) boeren nog op hun gedrag konden worden aangesproken, was dat waar het andere (onbekende) personen betrof lastiger.
- > De politie roeide op slimme wijze met de riemen die ze had. Het feit dat er maar een beperkte capaciteit was om in te grijpen, leidde ertoe dat steeds goed geprioriteerd werd en de ME vaak pas na een zekere tijd werd ingezet. In veel gevallen was dat het moment voor actievoerders om op te breken ('het spel met de ME spelen').
- > Vrijwillige brandweerlieden hebben altijd tot op zekere hoogte de keuze om niet uit te rukken en bij deze kwestie was dit niet anders. De brandweerleiding gaf (vrijwillige) brandweermensen de vrijheid om eventueel bepaalde taken (het opruimen van troep) niet te doen, zo lang er maar niet vanuit de brandweer werd deelgenomen aan acties. Ook gaf de leiding bijvoorbeeld bij Rijkswaterstaat aan dat zij rotzooi op de snelweg niet zouden opruimen (wat brandweer in andere situaties wel soms doet). Er werd daarmee door de leiding geanticipeerd op eventuele rolconflicten.

## Begrip – maar met mate

Er is bij de respondenten het nodige begrip voor een groot deel van de zorgen van de boeren. Dat begrip is mede het gevolg van de volgende factoren:

- > De laatste maanden zijn vrij eenzijdig alle pijlen gericht op de boeren met betrekking tot het stikstofprobleem van de landbouw, waarmee andere actoren van invloed (zoals transport, supermarkten en banken) opvallend buiten beeld bleven.
- > Er wordt behoorlijk voorbijgegaan aan het feit dat veel boeren wel degelijk welwillend zijn om mee te bewegen. Flinke aantallen boeren hebben de laatste jaren al investeringen gedaan en maatregelen genomen. Hierover zijn op lokaal niveau gesprekken geweest



op basis van provinciale kaders, die iets soepeler waren dan de huidige stikstofmaatregelen.

- > De aanpak door het Rijk en de manier waarop deze gecommuniceerd is – met als dieptepunt het bewuste kaartje – heeft veel kwaad bloed gezet. Jarenlang heeft de (Rijks)overheid het stikstofprobleem niet of nauwelijks aangepakt en nu moet opeens veel in korte tijd geschieden
- > In tegenstelling tot de meeste andere beroepen is boer zijn meer dan slechts een baan. Boer ben je vaak niet alleen, maar meestal samen met een partner. Het sociale leven is volledig verbonden met het werk. Niet alleen het voortbestaan van het bedrijf, maar ook van de leefwijze is daarmee in het geding.
- > Jarenlang werden boeren gestimuleerd om hun bedrijf uit te breiden tot een grotere schaal, waarvoor ze vaak contracten en grote leningen zijn aangegaan. Veel boeren moesten groeien om milieu-investeringen te kunnen betalen. Niet voor niets zeggen veel boeren: ‘als ik gewoon eerlijk betaald wordt, ben ik graag bereid mijn veestapel te verkleinen’.

Daar staan ook argumenten tegenover:

- > Acties moeten wel redelijk blijven en met name acties die gewelddadig, milieuvervuilend en/of extreem hinderend zijn, zijn onwenselijk.
- > Het is duidelijk dat er de komende jaren (ook) in de landbouw snel wat moet gebeuren en dat al te veel de teugels laten vieren geen soelaas biedt. Vlak voor het uitkomen van dit rapport kwam in het nieuws dat de Nederlandse beschermde natuur nog meer last heeft van stikstof dan tot nu toe werd gedacht, en dat er juist harder ingegrepen moet worden om te stikstofdoelen te halen (NOS, 2022s).
- > We zien een ontwikkeling waarbij acties steeds meer gekaapt worden en er een bredere verharding rondom anti-overheidssentiment plaatsvindt.
- > Een andere opvallende ontwikkeling is dat vrijwel geen demonstratie werd aangemeld. Hierover maakten verschillende burgemeesters opmerkingen in het kader van de Wet Openbare Manifestaties (Wom). Bij veel protestacties betrof het ook niet zozeer een demonstratie op basis van ‘het recht van vrije meningsuiting’, maar ging het eenvoudigweg om een (agressieve) actie: een blokkade; een fikkie stoken.

Het begrip voor de boeren speelde een duidelijke rol in de aanpak van politie, burgemeesters en anderen. Er is over het algemeen weinig belang om zaken op de spits te drijven en als overheid al te principieel te worden. Ook was er op lokaal niveau weinig behoefte aan een landelijke lijn, omdat bij de respons op de protestacties lokaal maatwerk nodig was (bijvoorbeeld bij het al dan niet weghalen van omgekeerde vlaggen). Daar waar echter sprake was van geweld, de openbare orde of (verkeers)veiligheid werd bedreigd of onaanvaardbaar werd gehandeld, waren bestuurders (en de politie) bereid in te grijpen, maar ook dan vanuit een positie van begrip voor de boeren. Daarnaast kende het ingrijpen door overheidsfunctionarissen forse beperkingen vanwege allerlei uitvoeringsproblemen: een gebrek aan politiecapaciteit en gebrek aan middelen en materieel om in te grijpen.

## Tot slot

De boerenprotesten vinden plaats in een periode waarin er sprake is van veel ongenoegen in de samenleving. Het wantrouwen jegens de overheid dat de laatste jaren toe lijkt te nemen en zich uit rondom meerdere dossiers (zoals de toeslagenaffaire en de aardgasbevingen in Groningen), richt zich met name op de Rijksoverheid. Daarbij zien we ook dat meningen en protestacties sinds de coronacrisis lijken te verharderen. Om verdere polarisatie tussen burgers en overheid en instituties te voorkomen, is het van groot belang om als overheid met burgers in gesprek te gaan en te blijven.

In september zal Johan Remkes zijn rapport naar aanleiding van de 'stikstofgesprekken' presenteren. Momenteel lijkt er een impasse te zijn tussen de boerenorganisaties die concessies eisen en het kabinet dat aangeeft niet te willen onderhandelen. De uitkomst van de gesprekken zal bepalen of we in de komende maanden weer boerenprotesten kunnen verwachten of dat de boerenorganisaties invloed hebben kunnen uitoefenen op het regeringsbeleid. Van groot belang is dat de overheid en de boeren met elkaar in gesprek blijven. Dat er iets moet veranderen om de natuur in Nederland te beschermen, staat vast. Over de manier waarop zijn de meningen nog verdeeld, maar de boeren en de overheid (en andere sectoren) zullen dat hoe dan ook samen moeten doen.

# Bronnen

AD. (2022a, 10 juni). [Boeren willen weer met trekkers naar Den Haag komen](#).

AD. (2022b, 14 juli). [Honderdtal trekkers weer weg uit Ter Apel na korte demonstratie: 'Ludieke actie om statement te maken'](#).

Adviescollege Stikstofproblematiek. (2019). [Niet alles kan. Eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek. Aanbevelingen voor de korte termijn](#).

Agractie. (z.d.-a). [Acties](#). Geraadpleegd op 29 augustus. 2022.

Agractie. (z.d.-b). [Home](#). Geraadpleegd op 3 augustus 2022.

Albers, M. (2022, 28 juli). [Boeren blokkeren A35 en A1 met tientallen tractoren, Veiligheidsberaad wil hard optreden](#). *De Volkskrant*.

ANP. (2022a, 15 augustus). [Bemiddelaar Remkes praat met natuurorganisaties over stikstof](#). *BNR Nieuwsradio*.

ANP. (2022b, 4 augustus). [Boeren hebben geen vertrouwen in gesprek Remkes, LTO gaat wel](#). *BNR Nieuwsradio*.

Baneke, I. (2022, 6 september). [Boerenorganisaties: Met het vertrek van Staghouwer schieten we niks op](#). *Trouw*.

Bennett, W.L. & Segerberg, A. (2015). The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics. In: *Handbook of Digital Politics*, pp. 169-198. Edward Elgar Publishing.

Berger, E., & Wijkhuis, V. (2021). Demonstraties in coronatijd. In M. Van Duin, & V. Wijkhuis (Reds.), *Lessen uit de coronacrisis: het jaar 2020* (pp. 121-138). Boom bestuurskunde.

Bohlmeijer, L. (2022, 27 augustus). ['De boer' bestaat niet. Dat besef kan het stikstofdebat vooruithelpen, zegt deze hoogleraar](#). *De Correspondent*.

Boluijt, J. (2022, 6 juli). [Burgemeester Nijkerk over boerenblokkade: 'Blijven praten met boeren voorkwam harde confrontatie'](#). *AD*.

Bomers, L., & Van Wanroij, A. (2022, 5 augustus). [96 protestboeren beboet in 2 maanden tijd: 'Daar kun je last van krijgen bij verklaring omtrent gedrag'](#). *EenVandaag*.

Borst, T. (2022, 6 juli). [Boeren voeren actie in Amsterdam, Hilversum en provinciehuis Arnhem](#). *NRC*.

- Brandsma, J. (2022a, 11 augustus). [FDF: Even geen harde actie](#). *Trouw*.
- Brandsma, J. (2022b, 4 augustus). [LTO zit klem tussen actie en overleg: 'Ze proberen te laveren tussen verschillende opvattingen'](#). *Trouw*.
- Bürmann, S. (2022, 4 juni). [Jaren na uitspraak over stikstof zitten duizenden boeren nog in onzekerheid](#). *NOS*.
- De Gelderlander. (2022, 22 juni). [Duizenden trekkers huiswaarts; A12 afgesloten nadat tractor tegen snelwegbrug knalt, drie gewonden](#).
- De Groot, D. (2022, 4 februari). [Grote toename demonstraties in 2021, gemeenten steeds vaker niet vooraf ingelicht](#). *BNR*.
- De Kloe, E. (2022, 28 juni). [Boerenprotest loopt volledig uit de hand: politie belaagd met hamers in buurt van Kootwijkerbroek](#). *AD*.
- De Stentor. (2022, 10 juni). [Demonstrerende boeren bieden minister Van der Wal bij woning in Hierden symbolische ontslagbrief aan](#).
- Dijkgraaf, J. (2022, 29 juni). [Boerenblokkade bij Azelo opgeheven, verkeer op A1 rijdt weer](#). *Tubantia*.
- Driessen, P., Dijkers, P., & Klaassen, B. (2020, 7 februari). [Radicale boeren FDF verliezen steun: 'club met een losgeslagen leider'](#). *De Stentor*.
- Geurts, L. (2022, 29 juni). [CDA-Kamerlid Boswijk niet naar Den Haag na boerenprotest thuis](#). *NRC*.
- Goudsmit, H. (2022, 23 juli). [Protest met tractoren en vrachtwagens op de Dam: "Alles moet van tafel"](#). *AT5*.
- Hart van Nederland. (2022, 28 juni). [LIVEBLOG: Versperde snelwegen, fikkende hooibalen en barbecueënde boeren](#).
- Hofs, Y. (2019, 18 oktober). [Ons mestprobleem is al meer dan vijftig jaar oud: De stikstofcrisis is één groot déjà vu](#). *De Volkskrant*.
- Hofs, Y. (2022a, 5 augustus). [Stikstofberaad tussen kabinet en boerenorganisaties: diepe vertrouwenskloof is vooralsnog niet te overbruggen](#). *De Volkskrant*.
- Hofs, Y. (2022b, 10 augustus). [Boerenprotest werkt: VVD, CDA en ChristenUnie zetten ineens vraagtekens bij stikstofdoel landbouw](#). *De Volkskrant*.
- Hofs, Y. (2022c, 30 augustus). [Boeren toch in gesprek met kabinet over stikstof, nu Remkes hun agenda-eisen inwilligt](#). *De Volkskrant*.
- Hofs, Y. (2022d, 17 augustus). [Supermarkten laten het afweten in stikstofberaad, bemiddelaar Remkes deelt flinke sneer uit](#). *De Volkskrant*.

- Hofs, Y. (2022e, 5 september). [Henk Staghouwer stapt onverwachts op als minister van Landbouw](#). *De Volkskrant*.
- Hofs, Y. (2022f, 22 juli). [‘Schuldbekentenis’ Rabobank over stikstof is allesbehalve dat: ‘Schaalvergroting werd ingezet door overheid’](#). *De Volkskrant*.
- Hofs, Y. (2022g, 29 juli). [Als het kabinet zwicht, is dat onvermijdelijk een signaal dat intimidatie loont](#). *De Volkskrant*.
- Hofs, Y. (2022h, 2 augustus). [Agractie en FDF gaan samen overleggen over uitnodiging Remkes, twijfel bij andere organisaties](#). *De Volkskrant*.
- Hos, D. (1995, 9 december). [Mestbeleid deugt al jaren niet, nieuw voorstel moet er een eind aan maken](#). *Trouw*.
- I&O Research. (2022a, 22 juni). [Zorgen over stikstof, maar ook begrip voor boer](#).
- I&O Research. (2022b, 20 juli). [Licht dalende steun voor boerenprotesten](#).
- Jonk, E. (2022, 22 juli). [Strafrechtelijk onderzoek agent die op boer Jouke schoot: poging doodslag](#). *Metronieuws*.
- Koopman, O. (2022, 1 juli). [Nederland in Verzet trekt 200 demonstranten naar Harderwijk: politie massaal aanwezig](#). *AD*.
- Kraak, H. (2022a, 6 juli). [Boeren naar Leeuwarden, waar boerenzoon in de cel zat: ‘Bijna een dode, we waarschuwen er al weken voor’](#). *De Volkskrant*.
- Kraak, H. (2022b, 6 juli). [Boeren zeggen de acties niet te organiseren. Wie kan er dan verantwoordelijk worden gehouden?](#) *De Volkskrant*.
- Linders, T. (2022, 18 augustus). [Boeren maken zich steeds meer zorgen over de bank: ‘Krijg ik die lening?’](#). *Omroep Brabant*.
- Loef, M. (2022a, 22 juni). [Zo verliep het massale protest in Stroe](#). *Omroep Gelderland*.
- Loef, M. (2022b, 11 augustus). [Werkstraf voor afvaldumping tijdens boerenprotest: ‘Ik had een machteloos gevoel’](#). *Omroep Gelderland*.
- LTO. (z.d.). [Home](#). Geraadpleegd op 3 augustus 2022.
- Meeus, T. (2022, 25 juni). [De ambtenaar die 40 jaar terug al de locaties met stikstofoverlast aanwees](#). *NRC*.
- Milieu Centraal. (z.d.). [Stikstof](#). Geraadpleegd op 2 september 2022.
- Moeliker, S. (2022, 27 juli). [‘Boeren, stop met gevaarlijke acties’, zeggen Veiligheidsregio’s, Rijkswaterstaat en politie](#). *NRC*.
- Nederlands Dagblad. (2022a, 22 juni). [Tientallen mensen bij boerenprotest Malieveld](#).

- Nederlands Dagblad. (2022b, 2 juli). [Boeren blokkeren ijsbedrijf van D66-Kamerlid Romke de Jong](#).
- Nederlands Dagblad. (2022c, 8 juli). [Opnieuw boerenblokkade van distributiecentrum Jumbo in Woerden](#).
- NH Nieuws. (2022). [Texel deelt paspoorten uit bij ludiek protest 'Vrije Republiek Tessel'](#).
- Nieuwenhuis, M., & Klaassen, N. (2022, 23 juni). [Kamer vernietigend over 'broddelwerk' Staghouwer: 'Ik begrijp steeds beter waarom boeren zó boos waren'](#). *Het Parool*.
- Nolles, J. (2022, 23 juli). [Agractie-voorman Bart Kemp is tegen geweld, maar: 'Wij blijven de druk zetten die nodig is'](#). *De Gelderlander*.
- NOS. (2020, 6 februari). [Farmers Defence Force: 'We gaan er met gestrekt been in'](#).
- NOS. (2022a, 27 juli). ['Opruimen is landverraad': bedrijven die boerenblokkades weghalen, worden geïntimideerd](#).
- NOS. (2022b, 10 juni). [Stikstofdoelenkaart geeft meer helderheid, 'maar wordt hele klus'](#).
- NOS. (2022c, 24 juni). [Boerenprotesten door het hele land, ook bij op- en afritten van snelwegen](#).
- NOS. (2022d, 27 juni). [Boeren steken brandstapels aan op A1 en A50. Kort protest bij woning stikstofminister](#).
- NOS. (2022e, 28 juni). [Tribune vol boeren, maar kabinet krijgt steun van Kamer voor stikstofbeleid](#).
- NOS. (2022f, 29 juni). [Grote politiemacht houdt tientallen boeren in Apeldoorn tegen](#).
- NOS. (2022g, 29 juni). [Boeren voeren opnieuw actie op snelwegen en bij provinciehuizen](#).
- NOS. (2022h, 3 juli). [Remkes bemiddelaar stikstofplannen, boeren vinden keuze 'onzinnig'](#).
- NOS. (2022i, 5 juli). [200 boetes en meerdere arrestaties bij boerenprotestacties](#).
- NOS. (2022j, 5 juli). [Opnieuw trekkers bij distributiecentrum Geldermalsen, andere blokkades voorbij](#).
- NOS. (2022k, 8 juli). [Boeren heffen blokkade in Wijster op, ook elders stikstofacties](#).
- NOS. (2022l, 15 juli). [Boeren veroorzaken korte tijd files op snelwegen door blokkades](#).
- NOS. (2022m, 29 juli). [Aangifte Rijkswaterstaat wegens vernieling en bedreiging rond dumpingen op wegen](#).

- NOS. (2022n, 14 augustus). [Natuurorganisaties niet van plan ruimte te geven in stikstofoverleg.](#)
- NOS. (2022o, 6 augustus). [Geen boetes of arrestaties spookrijdende boeren op A7.](#)
- NOS. (2022p, 15 augustus). [Afgelopen weken ruim honderd arrestaties na boerenprotesten.](#)
- NOS. (2022q, 22 augustus). [Provincies willen meer duidelijkheid over stikstofregels.](#)
- NOS. (2022r, 1 september). [Ook provincie Utrecht gaat omgekeerde vlaggen verwijderen.](#)
- NOS. (2022s, 2 september). [Natuur nog gevoeliger voor stikstof, om doelen te halen meer maatregelen nodig.](#)
- NOS. (2022t, 2 september). [Natuurorganisaties en boeren zien eigen visie bevestigd na stikstofrapport.](#)
- NOS. (2022u, 12 juli). [Vlag ondersteboven als steun voor boeren: 'Beter dan snelwegen bezetten'.](#)
- NOS. (2022v, 5 augustus). [Doelen, tijdpad, taal: dit ligt op tafel bij de stikstofgesprekken.](#)
- NOS. (2022w, 3 juli). [Remkes bemiddelaar stikstofplannen, boeren vinden keuze 'onzinnig'.](#)
- NOS. (2022x, 3 augustus). [LTO brengt vrijdag 'boodschap' namens boeren over aan kabinet.](#)
- NU.nl. (2022a, 28 juni). [Rellende boeren breken door afzetting politie bij huis minister Van der Wal.](#)
- NU.nl. (2022b, 26 juli). [Remkes verstuurt gespreksuitnodigingen, boeren reageren terughoudend.](#)
- NU.nl. (2022c, 30 augustus). [Boeren willen alleen in gesprek met Remkes als ze kunnen onderhandelen.](#)
- NU.nl. (2022d, 17 augustus). [Volgende halte bemiddeling stikstofcrisis: Remkes spreekt bouwers en werkgevers.](#)
- NU.nl. (2022e, 18 augustus). [Stikstofgesprek Remkes met agro-industrie en banken in teken van afwezig.](#)
- Paternotte, J. [@jpaternotte]. (2022, 28 juli). *Medeburgers met opzet in gevaar brengen. Continu bedreigen en intimideren. Laten we echt stoppen dit 'demonstreren' te noemen. Dit is terroriseren. De taak van de overheid is ons veilig houden en harde lijn te trekken. Dat vraag ik nu van het kabinet* [Tweet]. Twitter. Geraadpleegd op 5 september 2022, van [Jan Paternotte op Twitter: "Medeburgers met opzet in gevaar brengen. Continu bedreigen en intimideren. Laten we echt stoppen dit 'demonstreren' te noemen. Dit is terroriseren. De taak](#)

[van de overheid is ons veilig houden en harde lijn te trekken. Dat vraag ik nu van het kabinet. https://t.co/BSShUxV1MF](https://t.co/BSShUxV1MF) / Twitter

Pols, G. (2021, 27 februari). [Van klimaatmars tot coronaprotest: Nederlanders gaan steeds vaker de straat op](#). *Trouw*.

Rabobank (2016). [Rabobank Cijfers & Trends – Agrarisch loonbedrijf](#).

Reformatisch Dagblad. (2022, 29 juli). [Veertien boerenacties bij wegen in de nacht](#).

Reijmer, L. (2022, 29 juli). [Boerenprotesten escaleren: 'Politie-repressie lost dit niet op, hier is de politiek aan zet'](#). *De Volkskrant*.

Reith, J., & Van der Vegt, E. (2022, 3 augustus). [Boerenactie bij papierfabriek Parenco beëindigd: vrachtwagens kunnen terrein weer op en af](#). *De Gelderlander*.

Regterschot, R., & Van Ballegooij, M. (2022, 29 juli). [Veertien boerenacties langs wegen afgelopen nacht: brandende hooibalen bij Bathmen en Markelo](#). *De Stentor*.

Rijksoverheid. (2022, 10 juni). [Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied](#).

RTL Nieuws. (2022a, 14 juni). [Boeren blokkeren spoor in Achterhoek: 'Dieseltrein vervuult ook'](#).

RTL Nieuws. (2022b, 5 juli). [Staatsbosbeheer boos: boeren reden beschermd natuurgebied plat](#).

RTL Nieuws. (2022c, 27 juli). [Snelwegen geblokkeerd door boerenacties: puin gestort en branden gesticht](#).

RTL Nieuws. (2022d, 5 september). [Tientallen organisaties vragen kabinet om natuurherstel: 'Nu doorpakken'](#).

RTV Drenthe. (2022, 28 juli). [Dag van boerenprotesten, LTO Noord veroordeelt dumpingen](#).

RTV Noord. (2022a, 10 juni). [Staghouver ontloopt confrontatie met protesterende boeren](#).

RTV Noord. (2022b, 6 juli). [Liveblog boerenacties: Trekkers op viaduct over A7 bij Westpoort. Grensovergang bij Ter Apel weer geblokkeerd](#).

RTV Noord. (2022c, 1 augustus). [Oprit A7 bij Marum in de richting Drachten tot dinsdag dicht na afvaldumping](#).

RTV Oost. (2018, 23 november). [Noaberschap is iets vanzelfsprekends, maar we zijn hier niet hulpvaardiger](#).

RTV Oost. (2022a, 15 juni). [Boze boeren hangen pop aan strop boven viaduct over A35/A1 bij Azelo](#).



RTV Oost. (2022b, 2 augustus). [Burgemeester Almelo zag 'mensen met andere agenda' bij opstootjes: "Dit krijgt staartje"](#).

Rutte, M. [@MinPres]. (2022, 28 juli). *Deze levensgevaarlijke acties moeten stoppen. Er zijn genoeg andere mogelijkheden om binnen de wet je onvrede te uiten. De meeste boeren doen dat ook. (2/3)* [Tweet]. Twitter. Geraadpleegd op 22 augustus 2022, van <https://twitter.com/MiPres/status/1552571141989904384>

Rutten, R. (2019, 22 juni). [De Raad van State zag in het stikstofprogramma de zoveelste trucage van de overheid](#). *NRC*.

Schreuder, A. (2019, 25 november). [De Nederlandse natuur staat er slecht voor](#). *NRC*.

Staghouwer, H. (2022, 10 juni). [Kamerbrief over perspectief voor agrarische ondernemers](#). [Kamerbrief].

Suijkerbuijk, M. (2022, 14 juli). [Boze boeren bij het huis van Bruls en Jetten, strafbare intimidatie of legaal protest? 'Ligt heel ingewikkeld'](#). *De Gelderlander*.

Te Bogt, A., & Van Schuppen, H. (2022, 3 augustus). [Boeren ergeren zich aan 'beroepsdemonstranten': 'Als wij dit wisten, waren we niet gegaan'](#). *AD*.

Terlingen, B. (2022, 16 juli). [Juristen voorzien bouwstop na de zomer door verwachte stikstofuitspraak](#). *NOS*.

Trouw. (2022, 28 juli). [Premier Rutte: 'Snelwegacties onacceptabel', LTO wil nu wel praten met Remkes](#).

Tubantia. (2022, 1 augustus). [Onrustig einde van manifestatie in Almelo, weer confrontatie tussen betogers en politie na gesprek met burgemeester](#).

Van de Griend, R., & Smit, P.H. (2022, 18 juni). [Farmers Defence Force-leider: 'Dit is het uur U, 100 procent. Wij zijn vastberaden en we gaan niet meegeven'](#). *De Volkskrant*.

Van den Boom, C. (2022, 20 augustus). [Boeren protesteren met trekkers langs de Vueltaroute in Woudenberg, peloton passeert zonder problemen](#). *De Volkskrant*.

Van den Heuvel, F. (2019, 14 september). [Strijd Wim van Opbergen was kiem stikstofcrisis: 'Het moet nu écht anders'](#). *ED*.

Van der Storm, L. (2022a, 31 augustus). [Gesprek boeren bij Remkes levert weinig op, maar LTO ziet niettemin een winstpunt](#). *Trouw*.

Van der Storm, L. (2022b, 7 september). [Hoogste rechter zet streep door vergunningen emissiearme stallen](#). *Trouw*.

Van der Venne, F., & Waalen, J. (2022, 3 juli). [Demonstranten dragen boerenzakdoek tijdens protest tegen stikstofplannen](#). *Omroep Brabant*.

- Van Duin, M., Tops, P., Wijkhuijs, V., Adang, O., & Kop, N. (2012). *Lessen in crisisbeheersing: dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Boom Lemma uitgevers.
- Van Duin, M., Wijkhuijs, V., Leentvaar, E., Bakker, M., & Domrose, J. (2019). [Containercalamiteit: crisisbeheersing in het Waddengebied](#). Instituut Fysieke Veiligheid.
- Van Leeuwen, M. (2022, 15 augustus). [Agractie roept op tot nieuwe boerenprotesten op drukke plekken](#). AD.
- Van Nuland, M., & Van Marrewijk, R. (2022, 29 juni). [Provincies houden vast aan hun eigen stikstofaanpak](#). Trouw.
- Verkerk, J. (2022, 22 augustus). [Provincies zijn tegenstrijdige signalen van kabinet over stikstofdoelen zat](#). NRC.
- Verschuren, C. (2022, 6 juli). [Boeren protsteren op verschillende plekken, autobanden in brand gestoken](#). Omroep Brabant.
- Vink, M. (2022, 13 augustus). [Taakstraf voor relschoppers bij boerenprotest Zwolle: 'Had niet mogen gebeuren'](#). Telegraaf.
- Visser, M. (2022, 3 juli). [Boze burgers mengen zich met de boeren tot een onvoorspelbare mix](#). Trouw.
- Vissers, P. (2022, 20 augustus). [Als de politie handelt uit voorkeur, is het vertrouwen in de overheid zo weg](#). Trouw.
- VollGass. (z.d.). [Home](#). Geraadpleegd op 3 augustus 2022.
- Voorhorst, J. (2022, 14 juli). [Provinciebestuur Gelderland komt met statement over stikstofaanpak](#). Nieuwe Oogst.
- Vorstermans, R. (2022, 10 juni). [Boeren protesteren met trekkers langs de A16 bij Moerdijk](#). Omroep Brabant.
- Waarlo, N. (2022, 19 juni). [Het stikstofplan uitvoeren is aan de provincies, maar wat als zij dwarsliggen?](#) De Volkskrant.
- Winterman, P. (2019, 9 september). [D66 wil veestapel halveren: drastische afname stikstofuitstoot](#). AD.
- Zuidervaart, B. (2022a, 19 augustus). [De stikstofcrisis beweegt zich steeds meer richting een politieke crisis](#). Trouw.
- Zuidervaart, B. (2022b, 23 augustus). [Coalitie bevriest conflict over stikstof: nu is het wachten op Johan Remkes](#). Trouw.

# Bijlage 1 – Overzicht betrokken partijen

## Het kabinet

Minister Staghouter van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ChristenUnie) en minister Van der Wal voor Natuur en Stikstof (VVD) zijn beiden verantwoordelijk voor het stikstof-dossier. Op 10 juni 2022 presenteerde Van der Wal het Nationaal Programma Landelijk Gebied en schreef minister Staghouter een brief aan de Tweede Kamer over het perspectief voor agrarische ondernemers (Rijksoverheid, 2022; Staghouter, 2022). Beide ministers namen deel aan de gesprekken tussen het kabinet en boerenorganisaties in augustus 2022 (NOS, 2022v). Begin september kondigde minister Staghouter echter aan niet de juiste persoon te zijn om deze grote transitie te leiden. Zijn voorganger en partijgenoot, minister Schouten (ChristenUnie), neemt zijn positie waar tot er een vervanger is gevonden (Hofs, 2022e).

## Gespreksleider stikstofgesprekken

Oud-politicus en bestuurder Remkes is door ministers Staghouter en Van der Wal aangesteld om de gesprekken die tussen de overheid en boeren(organisaties) plaatsvinden te begeleiden. Remkes was al vanaf 2019 betrokken bij de stikstofkwestie, toen als voorzitter van het Adviescollege Stikstofproblematiek. Het adviescollege was zeer kritisch over de stikstofplannen van het kabinet. Remkes gaf in 2020 aan dat de stikstofuitstoot in 2030 met 50 procent verminderd moest zijn ten opzichte van 2019, in plaats van de 26 procent die het kabinet voorstelde (NOS, 2022w).

## Boerenorganisaties

Er zijn bij deze kwestie verschillende boerenorganisaties betrokken waarin boeren en andere agrarisch gelieerde personen zijn verenigd:

- > **Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO)** is de ondernemers- en werkgeversorganisatie voor agrarische ondernemers. Ze heeft 35.000 leden en is de derde werkgeversorganisatie van Nederland (LTO, z.d.). Bij het eerste gesprek tussen het kabinet en boerenorganisaties onder leiding van Remkes vertegenwoordigde LTO Nederland ook andere boerenorganisaties (waaronder Agractie en FDF) en sectorvakbonden (NOS, 2022x).
- > **Agractie** is een vereniging die zich inzet voor “de productie van eerlijk, veilig voedsel, met de laagste milieubelasting ter wereld”, zo staat op de eigen website vermeld (Agractie, z.d.-b). Agractie is als protestorganisatie ontstaan in 2019 en heeft destijds de demonstratie op het Malieveld in Den Haag georganiseerd (Nolles, 2022). Naast protestbeweging noemt de vereniging zichzelf ook een gesprekspartner van het Ministerie van LNV (Agractie, z.d.-b).
- > **Farmers Defence Force (FDF)** is een actiegroep die is ontstaan na de bezetting van een varkensstal in Boxtel door dierenactivisten in 2019. Destijds was het doel van de actiegroep om boeren te helpen die met milieu- en dierenactivisten geconfronteerd werden. Tegenwoordig is het doel uitgebreid naar het opkomen voor boeren in de brede zin, waaronder ook het protesteren tegen het stikstofbeleid valt (NOS, 2020). Vergeleken

met andere boerenprotestgroepen staat FDF bekend om stevige acties en FDF-voorman Mark van den Oever om radicale uitspraken (Driessen et al., 2020).

- > **Overige partijen** die Remkes ook uitnodigde voor het gesprek op 5 augustus zijn sectorvakbonden (zoals de Nederlandse Melkveehouders Vakbond en Producentenorganisatie Veehouderij) en biologische boerenorganisaties (waaronder Caring Farmers en de Federatie van Agro-ecologische boeren) (Hofs, 2022h).

### **Andere belangenorganisaties**

Naast boerenorganisaties zijn er ook andere belangenorganisaties die een rol spelen bij de boerenprotesten en door Remkes zijn uitgenodigd om aan de bemiddelingsgesprekken deel te nemen: natuur- en milieuorganisaties, belangenverenigingen zoals VNO-NCW en MKB-Nederland, ketenpartijen en banken (waaronder Logistiek Nederland en de Rabobank), en decentrale overheden zoals provincies en waterschappen. Grote organisaties zoals supermarkten, het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) en Royal de Heus sloegen de uitnodiging af (NOS, 2022n; NU.nl, 2022d; 2022e).

# Bijlage 2 – Respondenten

Naam	Functie
Dhr. J. Bengevoerd	Burgemeester van Winterswijk
Mw. L. Bennema	Hoofd Crisisbeheersing en GHOR, Veiligheidsregio Drenthe
Dhr. J. van den Berg	Vakgroepcoördinator Planvorming en Organisatie en adviseur Crisisbeheersing Verkeer- en Watermanagement, Rijkswaterstaat
Dhr. E. van Borkulo	Coördinator VIC, Veiligheidsregio Utrecht
Mw. S. de Bruin	Clusterhoofd Crisisbeheersing, Veiligheidsregio Fryslân
Dhr. M. Dadema	Burgemeester van Raalte
Dhr. F. van Dijk	Algemeen Commandant, Politie-eenheid Drenthe
Dhr. R. van den Dikkenberg	Bevelvoerder, senior onderzoeker NIPV
Dhr. M. Dokter	Voorzitter Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers
Dhr. A. Endeman	Teamchef, Politie-eenheid Zeeland-West-Brabant
Mw. T. Haseloop	Burgemeester van Oldebroek
Dhr. F. Heerink	Directeur Veiligheidsregio Drenthe
Dhr. A. Hofland	Burgemeester van Rijssen-Holten
Dhr. B. Jacobs	Senior specialist Crisisbeheersing, Veiligheidsregio Utrecht
Dhr. M. Kamphuis	Operationeel Leider, Veiligheidsregio Gelderland-Midden
Dhr. R. Korteland	Burgemeester van Meppel
Dhr. D. Kransen	Directeur Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
Dhr. J. Luteijn	Burgemeester van Barneveld
Dhr. J. Marisse	Crisismanager Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Dhr. A. Mengerink	Directeur Veiligheidsregio IJsselland
Dhr. K. van Rooij	Burgemeester van Meierijstad
Dhr. H.-J. van Schaik	Burgemeester van Harderwijk
Mw. E. Slump	Hoofdingenieur-directeur Verkeer- en Watermanagement, Rijkswaterstaat

Mw. A. Vos	Adviseur integrale veiligheid, gemeente Meierijstad
Mw. J. de Vries	Burgemeester van Súdwest-Fryslân
Dhr. P. Westerbeek	Adviseur Crisisbeheersing en plv. hoofd Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Dhr. W. Woelders	Hoofd Operatiën, Nationale Politie
<i>Niet bij naam</i>	Vier brandweervrijwilligers