

Terugblik bijvoeren grote grazers Oostvaardersplassen voorjaar 2018

1. Aanleiding en aanpak

1.1 Aanleiding

1.2 Vragen

1.3 Aanpak

1.4 Leeswijzer

2. Beantwoording van vragen

2.1 Verloop van de uitvoering

2.2 Effecten op dieren

2.3 Invloed op terugdringen maatschappelijke onrust en op veiligheid personeel Staatsbosbeheer

3. Conclusies

4. Leerpunten/Vervolgstappen

4.1 Richtlijn bijvoeren en afwegingskader

4.2 Kwaliteit versus snelheid

4.3 Investering in communicatie

Bijlage:

- Chronologie van feiten (feitenrelaas)

1. Aanleiding en aanpak

1.1 Aanleiding

Op 4 april 2018 heeft de voorzitter van de commissie Duurzaamheid in de commissievergadering geïnventariseerd welke onderwerpen op de Lange Termijn Planning (LTP) gewenst zijn. De heer Miske van GroenLinks heeft gevraagd om een terugblik op het bijvoeren van de grote grazers in de Oostvaardersplassen in het voorjaar van 2018. Gedeputeerde Staten zijn in oktober 2018 gevraagd om deze terugblik uit te voeren en de uitkomsten hiervan te delen met de commissie Duurzaamheid.

1.2 Vragen

Tijdens de vergadering van de commissie Duurzaamheid van 4 april 2018 zijn de volgende vragen benoemd met betrekking tot de terugblik op het bijvoeren:

1. Hoe is de uitvoering verlopen?
2. Welke effecten heeft het op de dieren gehad?
3. Wat voor een invloed heeft het gehad op het terugdringen van de maatschappelijke onrust en op de veiligheid van de personeel van Staatsbosbeheer?

1.3 Aanpak

Om de drie vragen te beantwoorden is als vertrekpunt een feitenrelaas opgesteld. Het feitenrelaas geeft in chronologische volgorde inzicht in de feitelijke gebeurtenissen in het voorjaar van 2018 met betrekking tot het bijvoeren. Het feitenrelaas is gebaseerd op geregistreerde stukken, notities en verslagen aangaande het bijvoeren en de daarop betrekking hebbende juridische procedures, voor zover aanwezig binnen de provincie.

Het feitenrelaas is in de bijlage opgenomen. Voor de terugblik is de periode van 28 februari 2018 (de datum van de aanvraag tot ontheffing voor bijvoeren) tot en met 5 september 2018 (het GS-besluit op het ingediende bezwaar tegen het bijvoeren) gehanteerd.

1.4 Leeswijzer

Deze terugblik heeft de volgende opbouw:

- paragraaf 2: beantwoording van de vragen;
- paragraaf 3: conclusies;
- paragraaf 4: vervolgstappen.

2. Beantwoording van vragen

2.1 Verloop van de uitvoering

Op 28 februari is er bestuurlijk overleg geweest tussen de provincie en Staatsbosbeheer. Dit heeft geleid tot een aanvraag van Staatsbosbeheer voor een ontheffing. Op 1 maart 2018 is deze ontheffing verleend.

Staatsbosbeheer is direct aansluitend op het besluit tot het verlenen van een ontheffing met het gecontroleerd bijvoeren van de grote grazers gestart. Het bijvoeren vond plaats op verschillende locaties binnen de Oostvaardersplassen. Staatsbosbeheer heeft voor het bijvoeren hooi gebruikt waarvan de samenstelling geschikt was voor de grote grazers. Het hooi kwam deels uit eigen

voorraad en is deels van externe leveranciers betrokken. De ontheffing voor het bijvoeren is tweemaal verlengd, waardoor het bijvoeren mogelijk was tot en met 5 mei 2018. Staatsbosbeheer heeft tot en met 4 mei 2018 het bijvoeren gecontinueerd.

Op 7 maart 2018 heeft Dierbaar Flevoland bezwaar aangetekend tegen de verleende ontheffing. Dit bezwaar is behandeld in een hoorzitting van de bezwarencommissie op 24 april 2018. Op 11 juli 2018 heeft de bezwarencommissie haar advies uitgebracht. De bezwarencommissie adviseerde GS om het bezwaar gegrond te verklaren en de onderbouwing van de ontheffing aan te vullen, dan wel de ontheffing alsnog te weigeren. Op 4 september hebben GS een besluit op bezwaar genomen en is de motivering aangevuld.

Het bijvoeren van de grote grazers heeft ook plaatsgevonden door andere personen en organisaties dan Staatsbosbeheer. Deze personen en organisaties beschikten niet over een ontheffing voor het bijvoeren. Staatsbosbeheer en de politie hebben opgetreden tegen het bijvoeren, waarover ook de media verslag hebben gedaan. Dit bijvoeren is waar mogelijk voorkomen en daar waar het heeft plaatsgevonden is het voer zoveel mogelijk verwijderd. Wel is een deel van het hooi dat bij een protestactie naar de Oostvaardersplassen werd gebracht en, na analyse, geschikt werd bevonden, gebruikt ten behoeve van het bijvoeren.

2.2 Effecten op dieren

Het hooi is op meerdere plekken verdeeld in het gebied gecontroleerd neergelegd. De grote grazers hebben gebruik gemaakt van het hooi op diverse locaties in het gebied. Staatsbosbeheer is begonnen met twee balen van ongeveer 450 kilogram op 7 plekken om de dag en dit is uitgebreid naar twee balen op tien voerplekken elke dag. De voerplekken werden door meerdere dieren bezocht en het hooi is voor het merendeel opgegeten.

Gedurende het bijvoeren hebben onafhankelijke dierenartsen twee maal het gebied bezocht en de conditie van de grote grazers beoordeeld. De rapporten van deze deskundigen zijn toegezonden aan Provinciale Staten en de informatie is ook gepubliceerd op de website van Staatsbosbeheer. De conclusie in het eerste rapport (26 maart) was om het bijvoeren te continueren. In het tweede rapport (23 april) werd aangegeven dat het bijvoeren geleidelijk moest worden afgebouwd tot 5 mei 2018. De beoordelingen van de deskundigen zijn meegenomen als onderlegger voor de besluiten om de ontheffing te verlengen.

2.3 Invloed op terugdringen maatschappelijke onrust en de veiligheid van personeel van Staatsbosbeheer

Het vaststellen van de invloed van het besluit tot het verlenen van een ontheffing tot bijvoeren op het terugdringen van de maatschappelijke onrust en de veiligheid van medewerkers van Staatsbosbeheer reikt verder dan deze terugblik. Een uitspraak over de invloed vraagt onder meer om een onderbouwde analyse van de verschijningsvormen van de maatschappelijke onrust, de organisaties en personen waar sprake was van onrust en de betekenis en effect van het besluit op de onrust bij deze organisaties en personen.

De veiligheid van het personeel van Staatsbosbeheer is op meerdere momenten in de winter en het voorjaar van 2018 in het geding geweest. Dit blijkt uit zowel uit de meldingen van Staatsbosbeheer als uit informatie die de politie hierover heeft verstrekt.

In de afweging tot het besluit van Gedeputeerde Staten om een ontheffing tot bijvoeren te verlenen aan Staatsbosbeheer heeft de maatschappelijke onrust meegespeeld. Dit is niet opgenomen in het GS-besluit zelf, maar is in het persbericht en de woordvoering door GS over het besluit wel benoemd. Uit het feitenrelaas blijkt dat GS prioriteit heeft gegeven aan de behandeling van de aanvraag tot ontheffing door Staatsbosbeheer door op de dag na de aanvraag de ontheffing te verlenen.

Het besluit tot verlenen van de ontheffing kende zowel voorstanders als tegenstanders. Het laatste blijkt onder meer uit het feit dat er bezwaar is aangetekend tegen het besluit. Het GS-besluit tot ontheffing tot bijvoeren heeft in eerste instantie niet geleid tot een substantiële vermindering van 'bijvoer-acties' door actie- en belangengroepen en individuele personen.

3. Conclusies

In deze paragraaf worden drie conclusies getrokken uit het feitenrelaas (zie bijlage) en uit de beantwoording van de vragen in paragraaf 2.

Conclusie 1: Tempo van besluitvorming was hoog

Het tempo van de besluitvorming met betrekking tot het verlenen van de ontheffing voor het bijvoeren was hoog. De aanvraag is op 28 februari 2018 ontvangen, de ontheffing is op 1 maart 2018 verleend. De besluitvorming in GS vraagt op bepaalde momenten een hoog tempo, zoals met betrekking tot een besluit dat betrekking heeft op dierenwelzijn en/of maatschappelijke onrust.

Conclusie 2: Onderbouwing van GS-besluit moest worden aangevuld

De beslissing van GS is onder hoge (tijds)druk genomen. Dit heeft er mede toe geleid dat de onderbouwing van het GS-besluit tot het verlenen van een ontheffing op enkele punten aangevuld moest worden op advies van de bezwaarcommissie. Wettelijk geldt er een verbod om edelherten bij te voeren. Conditie waaronder sprake kan zijn van een ontheffing van dit verbod zijn in de wet benoemd. Een ontheffing tot bijvoeren kan alleen worden versterkt als aan (een van) deze condities is voldaan. In de verleende ontheffing bleek de onderbouwing niet volledig. Zowel de onderbouwing van de wettelijke grondslag als de motivering waarom er sprake was van een uitzonderingssituatie is in het besluit op bezwaar hersteld.

Conclusie 3: Zowel Staatsbosbeheer als de provincie werden overvallen door de heftigheid en intensiteit van de maatschappelijke onrust

Het handelen van de provincie met betrekking tot de gezondheid en het welzijn van de grote grazers in de Oostvaardersplassen is, meer dan in vorige jaren en meer dan op andere provinciale vraagstukken, onderwerp geweest van maatschappelijke aandacht, acties en debat. In de periode van het besluit tot bijvoeren was er veel (media)aandacht voor de Oostvaardersplassen en specifiek over een mogelijke voedselschaarste. Niet eerder werd er vanuit het hele land zo veel en zo actief actie gevoerd. Dit vroeg extra inzet voor handhaving van zowel Staatsbosbeheer als de politie.

4 Vervolgstappen/leerpunten

4.1 Richtlijn bijvoeren en afwegingskader

De kans op slechte weersomstandigheden en daaruit voortvloeiende mogelijke voedselschaarste is een jaarlijks terugkerend fenomeen. Een afwegingskader voor het bijvoeren kan een goed instrument zijn voor GS om in dergelijke situaties vooraf duidelijkheid te geven over de criteria en afwegingskaders die kunnen leiden tot een besluit tot bijvoeren. GS hebben op 11 december 2018 een richtlijn bijvoeren vastgesteld, waarin binnen de wettelijke mogelijkheden voor de drie soorten grote grazers is opgenomen in welke situaties en op welke wijze bijvoeren mogelijk is. Deze richtlijn heeft vooralsnog betrekking op het de winter van 2018/2019, de winter waarin ook de reset van de grote grazers is voorzien.

In het Beleidskader beheer Oostvaardersplassen is voorzien dat er na afronding van de reset van de grote grazers tijd word genomen om te verkennen en te onderzoeken welke alternatieve vormen van beheer het welzijn van de dieren kunnen optimaliseren (zie paragraaf 5.4 beleidskader Oostvaardersplassen). De uitkomsten van dit onderzoek kunnen aanleiding zijn om de richtlijn en het afwegingskader bij te stellen.

4.2 Kwaliteit versus snelheid

De ontheffing voor bijvoeren is onder hoge tijdsdruk opgesteld. De aanvraag is op 28 februari 2018 ontvangen, de ontheffing is op 1 maart 2018 verleend. Door deze hoge tijdsdruk is het vier-ogen-principe onvoldoende toegepast. Gebruikelijk is het om een ontheffing te laten tegenlezen door een inhoudelijk expert. Zeker voor een onderwerp met zoveel maatschappelijke aandacht is het van belang om voldoende tijd te nemen om ook dit tegenlezen te laten plaatsvinden. De tekortkomingen in de onderbouwing hadden hiermee voorkomen kunnen worden.

4.3 Investering in interne en externe communicatie

De communicatie over en naar aanleiding van het GS-besluit tot het verlenen van een ontheffing voor het bijvoeren heeft veel aandacht gekregen in de media en de samenleving. De commissie Van Geel adviseerde in hun rapport om voldoende te investeren in communicatie. In het voorjaar van 2018 zijn er zowel door de provincie als door Staatsbosbeheer verschillende noties uitgegaan over de noodzaak en de redenen om tot bijvoeren over te gaan.

Deze ervaringen hebben er toe geleid dat de provincie in de afgelopen periode meer tijd en capaciteit heeft ingezet op (het stroomlijnen van) de communicatie rondom de Oostvaardersplassen. GS heeft in het najaar van 2018 een statenmededeling aan PS gezonden, waarin een toelichting wordt gegeven over de verdere invulling van de communicatie. De provincie werkt hierin nauw samen met Staatsbosbeheer en in afstemming met andere overheden en organisaties, zoals door GS onder meer toegelicht in de commissievergadering Duurzaamheid van 21 november 2018.

Bijlage: Chronologie van feiten tussen 28 februari 2018 en 5 september 2018

28 februari	Bestuurlijk overleg Staatsbosbeheer – provincie Flevoland
28 februari	Schriftelijke aanvraag ontheffing bijvoeren van Staatsbosbeheer
1 maart	Verlening ontheffing voor bijvoeren (spoedprocedure), looptijd tot 21 maart
1 maart	Provincie houdt persconferentie waarin zij meldt dat Staatsbosbeheer gaat bijvoeren. Dit wordt ook gemeld op website provincie
1 maart	Staatsbosbeheer start met bijvoeren
3 maart	Handhavingsverzoek Dierbaar Flevoland: bijvoeren niet conform Wet natuurbescherming
4 maart	Protestactie bij Oostvaardersplassen. Hierbij worden door actievoerders vele balen hooi aangeleverd. Deze zijn naar het provinciehuis gebracht voor nadere analyse.
5 maart	Publicatie ontheffing
7 maart	Bezwaar tegen ontheffing door Dierbaar Flevoland
13 maart	Bekrachtiging van verleende ontheffing in GS
14 maart	Aanvulling op ontheffing, looptijd tot en met 21 april
16 maart	Publicatie aanvulling op ontheffing
19 maart	Bezwaar tegen ontheffing door A. Schelling
26 maart	Bezoek onafhankelijke dierenartsen aan Oostvaardersplassen. Advies: continueren met bijvoeren zoals dit nu gebeurt
28 maart	OFGV wijst handhavingsverzoek Dierbaar Flevoland af
29 maart	De hooibalen ontvangen bij de protestactie van 4 maart zijn bemonsterd
13 april	Bezwaarmakers Dierbaar Flevoland en A. Schelling uitgenodigd voor hoorzitting op 24 april
16 april	Bezwaar tegen ontheffing door Stichting Dier en Beleid
18 april	2 ^e aanvulling op ontheffing, looptijd tot en met 5 mei
18 april	Publicatie 2 ^e aanvulling
23 april	Tweede bezoek onafhankelijke dierenartsen. Advies: bijvoeren langzaam afbouwen tot 5 mei
24 april	Hoorzitting bezwarencommissie provincie
4 mei	Staatsbosbeheer stopt met bijvoeren
22 mei	Uitnodiging hoorzitting bezwarencommissie aan stichting Dier en Beleid voor hoorzitting op 5 juni
4 juni	Stichting Dier en Beleid trekt bezwaar in
14 juni	Advies bezwarencommissie n.a.v. bezwaar A. Schelling. Bezwaar niet ontvankelijk, bezwaarmaker geen belanghebbende
11 juli	Advies bezwarencommissie n.a.v. bezwaar Dierbaar Flevoland. Commissie adviseert GS om bezwaar gegrond te verklaren en de geconstateerde gebreken in het besluit op bezwaar te hertellen dan wel de ontheffing alsnog te weigeren
20 aug	Ingebrestelling Dierbaar Flevoland, termijn besluit op bezwaar is verstreken
5 sep	Provincie neemt besluit op bezwaar en herstelt daarbij de motiveringsgebreken