

## **Onderbouwing beslissing Openbaar Ministerie Oostvaardersplassen**

### Standpunt aangevers:

Staatbosbeheer is in de winterperiode van 2017-2018 ernstig tekort geschoten in haar zorgplicht jegens de grote grazers in de Oostvaardersplassen. Er wordt gewezen op de extreme kou, de relatief grote populatie dieren en de tekorten aan voedsel die tot lijden en sterfte hebben geleid.

### Standpunt Openbaar Ministerie (OM):

De omstandigheden raken aan de zorgplicht van Staatsbosbeheer als eigenaar en beheerder van het gebied. Uit de cijfers die Staatbosbeheer zelf heeft gepubliceerd blijkt dat de sterfte, door zowel afschot als door andere omstandigheden, relatief hoog was vergeleken met andere jaren en andere gebieden.

Om vast te stellen of er is voldaan aan de zorgplicht is evenwel meer nodig dan die enkele constatering. De vraag of en in hoeverre Staatsbosbeheer verweten kan worden dat in de winter van 2017-2018 dieren zijn omgekomen door honger en uitputting, kan niet worden losgekoppeld van de wijze waarop het beheer door Staatsbosbeheer is ingebed in landelijk vastgesteld beleid. Daarbij speelt de vraag hoe groot de beleidsvrijheid is van Staatsbosbeheer om van dat beleid af te wijken en eventueel andere keuzes te maken.

Het OM heeft, na bestudering van alle relevante (beleids)stukken, geconcludeerd dat die beleidsvrijheid van Staatbosbeheer dusdanig beperkt is, dat de gevolgen van het landelijk beleid niet aan haar toegerekend kunnen worden.

Bij de beoordeling moet bovendien de vraag worden betrokken in hoeverre het landelijk beleid deugdelijk was in het licht van de zorgplichtbepalingen die gelden voor grote grazers. Over die vraag verschillen diverse experts van mening, waarmee het antwoord op die vraag onzeker is. Bovendien gaat die vraag het bestek van de aangifte te buiten, vanwege de strafrechtelijke immuniteit van de centrale overheid.

Bij het oordeel van het OM over de aangiftes is ook betrokken dat het belangrijkste doel van een dergelijke vervolging, het beëindigen van de zorgelijke situatie ten aanzien van de grote grazers door het veranderen van het beleid ten aanzien van de Oostvaardersplassen, reeds behaald is, zodat een vervolging, met een geringe kans op een veroordeling door de strafrechter, om die reden ook niet opportuun is.

Om al deze redenen is besloten geen vervolging in stellen tegen Staatsbosbeheer.

### Zorgplicht en beleid voor 'de gehouden wilde dieren' in de Oostvaardersplassen

De Wet Dieren heeft in artikel 2.1 lid 6 een gebod opgesteld dat een ieder verplicht de nodige zorg te bieden aan een hulpbehoevend dier. Uit lid 7 van ditzelfde artikel blijkt dat deze zorgplicht bepaling van toepassing is op alle dieren; gehouden dieren alsmede wilde dieren.

De wijze waarop die zorgplicht wordt ingevuld, oftewel de wijze waarop de 'benodigde zorg' uit dit artikel wordt ingevuld, is evenwel voor gehouden dieren anders dan voor wilde dieren. Een reden hiervoor is dat de houder van gehouden dieren absolute beschikkingsmacht heeft over de dieren die

aan zijn zorg zijn toevertrouwd. Bij wilde dieren ontbreekt die beschikkingsmacht en is de bescherming meer gericht op het behoud en de gezondheid van de soort, en per definitie minder gericht op het individuele dier, dat immers ook niet te allen tijde ter beschikking en dus verzorging staat van de beheerder.

De dieren in de Oostvaardersplassen hebben een bijzondere status, in die zin dat zij door de rechter en externe deskundigen gekwalificeerd worden als 'gehouden wilde dieren', een categorie dieren die zich bevindt tussen de zogenoemde gehouden dieren en de wilde dieren.<sup>1</sup>

Het feit dat de grote grazers op de Oostvaardersplassen een aparte en in die zin ook een bijzondere status hebben, is het gevolg van de wijze waarop sinds decennia beleid gevoerd wordt ten aanzien van het natuurbeheer in dit specifieke gebied. Dat beleid en beheer is in die zin vrij uniek omdat landelijk gekozen is voor een beleid waarbij de natuur met zo min mogelijk inmenging van mensen haar gang dient te gaan. Tegelijkertijd is het gebied geografisch begrensd. Het beleid is niet vastgesteld door Staatsbosbeheer, maar vloeit rechtstreeks voort uit keuzes die zijn gemaakt op centraal overheidsniveau.

Het landelijk beleid ten aanzien van de Oostvaardersplassen is in beginsel tot stand gekomen op basis van het (tweede) advies van een internationale onderzoekscommissie van wetenschappers die zich hebben gebogen over de vraag op welke wijze het welzijn van de grote grazers op de Oostvaardersplassen het beste zou zijn gediend: [ICMO2 uit 2010](#). Dat advies bestond uit twee pijlers, te weten:<sup>2</sup>

- 1) geografische adviezen inhoudende uitbreiding van gebied en beschuttings-mogelijkheden, alsmede
- 2) beleid gericht op het minimaliseren van een pijnlijk sterven door vroeg-reactief afschot.

De beleidsplannen die vervolgens zijn ontwikkeld naar aanleiding van deze adviezen, en de keuzes die gemaakt zijn om onderdelen van die adviezen uiteindelijk wel of niet op te volgen, zijn gemaakt op centraal overheidsniveau en vormgegeven in een zogenoemd 'Managementplan' opgesteld door de (door Staatssecretaris Bleeker ingestelde) [Beheersadviescommissie Oostvaardersplassen](#) (BAC). Onder meer werd door de Staatssecretaris besloten om de geadviseerde corridor, waarmee de Oostvaardersplassen zouden worden verbonden met overige natuurgebieden, niet in te stellen.

#### Staatsbosbeheer, ministeriële verantwoordelijkheid en aansturing:

Voor de vraag in hoeverre Staatsbosbeheer ruimte heeft om af te wijken van landelijk beleid ten aanzien van de Oostvaardersplassen, dient gekeken te worden naar de wijze waarop haar verantwoordelijkheden zijn vormgegeven in de wet en daaruit volgende regelgeving en convenanten.

In 1998 is Staatsbosbeheer, tot dan toe een dienst van de overheid, door middel van de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer (hierna: de Wet) op meer afstand van de overheid gezet. Daarbij is het echter blijkens de Memorie van toelichting van die wet uitdrukkelijk de bedoeling geweest om

---

<sup>1</sup> Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 11 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3122.

<sup>2</sup> Externe begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen,, Advies beheer Oostvaardersplassen, p. 30.

de ministeriële verantwoordelijkheid voor Staatsbosbeheer te behouden en meer sturingsmiddelen in het leven te roepen. Zo staat in de Memorie van toelichting:<sup>3</sup>

*“Teneinde meer inhoud te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid acht ik met name het versterken van de aansturing van Staatsbosbeheer en van de informatievoorziening door Staatsbosbeheer van cruciaal belang. Dit alles onder handhaving van gelijke dan wel verbeterde controlemogelijkheden als vóór de verzelfstandigde situatie. (..) De aansturing dient met andere woorden te kunnen worden gevat in harde prestatie-afspraken, gebaseerd op en binnen de randvoorwaarden die voortvloeien uit het ministeriële beleid ten aanzien van natuur, bos, landschap en recreatie;  
(..)*

*Staatsbosbeheer is gehouden zijn wettelijke taak in overeenstemming met het beleid van de minister uit te voeren (artikel 3, eerste lid).*

*(..)*

*De beleidsrealisering zal in de praktijk met name worden gestuurd via de afspraken die tussen de minister en Staatsbosbeheer worden gemaakt (artikel 17).”*

Uitdrukkelijk wordt in de Wet, alsmede in het hierop gebaseerde convenant [‘Staatsbosbeheer een maatschappelijke onderneming’](#) uit 2014, vastgelegd dat Staatsbosbeheer fungeert als uitvoerder van het landelijk beleid.

#### Externe begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen

Eind 2016 is de verantwoordelijkheid voor het beleid en beheer van de Oostvaardersplassen overgedragen van het Rijk aan de provincie, meer specifiek het College van Gedeputeerde Staten. In vervolg daarop heeft het College een Externe Begeleidingscommissie (hierna: Commissie Geels) ingesteld om het huidige beleid te evalueren en te adviseren over toekomstige beleidskaders waarbinnen de Provincie vorm kan geven aan haar nieuwe taken. In april 2018, kort na de extreme weersomstandigheden die in het vroege voorjaar van 2018 plaatsvonden, heeft de Commissie Geels haar *‘Advies Beheer Oostvaardersplassen’* naar buiten gebracht.

De Commissie Geels constateert onder meer dat de ruimtelijke maatregelen, zoals die geadviseerd werden door de wetenschappelijke adviescommissie ICMO2, niet (volledig) zijn opgevolgd. Door de beslissing geen corridor aan te leggen, ontstond geen mogelijkheid van uitloop en migratie voor de dieren en bleef het omheinde gebied gesloten. Ten aanzien van het afschotbeleid constateert de commissie dat dit beleid heeft gewerkt in voorgaande milde winters, in die zin dat de doelstellingen van ongeveer maximaal 10 procent sterfte anders dan door afschot, goeddeels werden gehaald.<sup>4</sup>

Ten aanzien van de specifieke omstandigheden van de winter van 2018, waarop de aangiftes zien, overweegt de Commissie evenwel dat het afschotbeleid onvoldoende heeft gewerkt.

De Commissie adviseert uiteindelijk, mede door omstandigheden in het vroege voorjaar van 2018, tot een nieuw en ander beleid ten aanzien van de grote grazers, dat kort gezegd neerkomt op een

<sup>3</sup> MvT, TK 1995-1996, 24622, 3, p. 10 en 13,14.

<sup>4</sup> Externe begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen, Advies beheer Oostvaardersplassen, p. 32.

verbetering van de beschuttingsmogelijkheden, een vermindering van de populatie en derhalve een toename van de voedselvoorziening per dier.<sup>5</sup>

### Conclusie OM

Staatsbosbeheer wordt door de aangevers verantwoordelijk gehouden voor het feit dat er in het vroege voorjaar van 2018, een relatief hoog aantal dieren door honger en kou is omgekomen.

Het OM meent echter dat de omstandigheden die zich voordeden in de strenge winterperiode van 2018, niet los kunnen worden gezien van - en daarmee het gevolg zijn van - decennia van landelijk beleid ten aanzien van kort gezegd, de gebiedsbegrenzing van de Oostvaardersplassen en het populatiebeheer van de grote grazers. Door de geografische begrenzing bleef de voedselvoorziening gelijk, terwijl door het afschotbeleid de populatie kon toenemen in de milde winters. Die omstandigheden hebben geleid tot de voedseltekorten, zoals die zich voordeden in het vroege voorjaar van 2018. De gevolgen van landelijk vastgesteld beleid kunnen niet zonder meer aan Staatsbosbeheer worden toegerekend, gelet op de hiervoor omschreven wettelijke verantwoordingskaders.

De kwestie van de verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid staat overigens nog los van de vraag of het beleid deugdelijk is geweest in het licht van de geldende zorgplichten ten aanzien van grote grazers. Over die vraag verschillen diverse deskundigen van mening, maar feit is dat het beleid in 2017 de toets van de kort geding rechter in hoger beroep heeft kunnen doorstaan.<sup>6</sup>

Het OM meent op basis van het voorgaande dat de kans op een strafrechtelijke vervolging, waarin vastgesteld wordt dat Staatsbosbeheer strafrechtelijk verantwoordelijk is voor een schending van de zorgplicht als bedoeld in artikel 2.1 lid 6 van de Wet Dieren, zeer gering is.

### Aanpassing landelijk beleid

Het OM heeft bij zijn vervolgingsbeslissing ten aanzien van Staatsbosbeheer ook acht geslagen op de ontwikkelingen van het beleid ten aanzien van de Oostvaardersplassen. Een externe commissie adviseerde in april dit jaar tot verbetering van beschuttingsmogelijkheden, een vermindering van de populatie en daardoor een toename van de voedselvoorziening per dier – en dus minder sterfte door voedseltekorten. Dit heeft er toe geleid dat er deze zomer is besloten dat er op andere wijze invulling moet worden gegeven aan het huidige beheer en beleid. Over de invulling daarvan vindt tot op dit moment intensief maatschappelijk, politiek en zelfs juridisch debat plaats. Een van de doelen van een eventuele vervolging, het voorkomen van herhaling, is hiermee al in belangrijke mate bereikt.

---

<sup>5</sup> Idem, p. 36 e.v.

<sup>6</sup> Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 11 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3122.