

Artikel: Een Kafkaverhaal: De Oostvaardersplassen, 1980-2021

Auteur: Elke Tukker

Verschenen in *Skript Historisch Tijdschrift*, jaargang 43.3, 37-48.

© 2021 Stichting Skript Historisch Tijdschrift, Amsterdam

p-ISSN: 0165-7518

e-ISSN: 3051-2506

Abstract: This article analyses the history of the debate about the controversial management of large herbivores in the Oostvaardersplassen. Why did the Oostvaardersplassen become so controversial? By looking at the policy documents published between 1980 and 2018, this essay explores how public opinion on nature in the Netherlands changed, and how this influenced the management of the large herbivores. The article shows the battle between the wish for wildlife in the Netherlands, the fear of reducing a hold on management, and the reality of the animal's well-being. The history of this debate tells us that the controversy of said debate was inevitable.

Skript Historisch Tijdschrift is een onafhankelijk wetenschappelijk blad dat viermaal per jaar verschijnt. De redactie, bestaande uit studenten en pas afgestudeerden, wil bijdragen aan actuele historische debatten, en biedt getalenteerde studenten de kans om hun werk aan een breder publiek te presenteren.

EEN KAFKAVERHAAL: DE OOSTVAARDERSPLASSEN, 1980-2021

Waarom zijn de Oostvaardersplassen zo controversieel? De geschiedenis van dit debat laat zien hoe het initiële optimisme en enthousiasme over het natuurgebied veranderde in verwarring en versplintering. De radicalisering was haast onvermijdelijk, en de geschiedenis van het debat heeft daarom iets weg van een Kafkaverhaal.

Elke Tukker

De Oostvaardersplassen ontstonden toen rond 1968 de Flevo-polders werden drooggelegd. Oorspronkelijk was het plan het te ontwikkelen tot een industrie-terrein. Maar door de oliecrisis in de jaren zeventig was hier geen geld meer voor. In het braakliggende gebied vestigden zich talloze vogelsoorten, en vogelaars merkten al snel de ecologische waarde van dit gebied op.¹ Voornamelijk de aantallen grauwe ganzen waren opmerkelijk groot. Dankzij de inzet van ecologen en natuurliefhebbers kreeg het gebied medio jaren tachtig een beschermde status en werd het in 1989 internationaal erkend als een *wetland*.² In de opvolgende jaren werkten verschillende commissies, ministeries en werkgroepen aan het ontwikkelen van beheersplannen. In de jaren tachtig en negentig werden drie soorten herbivoren uitgezet in het gebied om de groei van de

vegetatie te reguleren: Heckrunderen, Konikpaarden en Edelherten. In totaal ongeveer 100 dieren. Dertig jaar later staan er meer dan 5000 dieren in het natuurgebied, en is de sociale onrust tot een uitbarsting gekomen. Wat ging er mis?

Voor mijn scriptie-onderzoek bekeek ik alle beleidsnota's die tussen 1980 en 2018 zijn geschreven over het natuurgebied. Door de geschiedenis op een rij te zetten lijkt de radicalisering van het Oostvaardersplassen-debat onvermijdelijk.³

OPTIMISME EN ENTHOUSIASME: 1980-1990

Tussen 1980 en 1990 hebben de beleidsnota's over de Oostvaardersplassen één ding gemeen: ze zijn zoekende. Zoekende naar een filosofie achter het beheer, naar de mogelijkheden, de structuur, naar het gebied zelf, en naar de struikelblokken. Het Rijk was eindverantwoordelijk voor het gebied in deze periode, en stelde ver-



Figuur 1: Een konikpaard in de Oostvaardersplassen.

schillende commissies en werkgroepen aan om dit gloednieuwe natuurgebied te beheren. In de nota's blijkt een sterk optimisme en enthousiasme, maar de Oostvaardersplassen waren nieuw terrein voor natuurbeheerders en wetenschappers, zowel letterlijk als figuurlijk.

'Ze waren in de aanbidding' liet Rijksdienst voor de IJsselmeer Polders (R.I.J.P) weten nadat ze zojuist twee Schotse Hooglander stieren hadden gekocht. R.I.J.P en het ministerie van Verkeer en Waterstaat hadden in de jaren tachtig zeggenschap over de Oostvaardersplassen. Als de stieren niet in de Oostvaardersplassen terecht konden, dan vast ergens anders, bedacht de optimistische R.I.J.P.⁴

Begin jaren tachtig werd duidelijk dat de Oostvaardersplassen, gekenmerkt door de rijke aanwezigheid van vogelsoorten, begon dicht te groeien en een homogeen gebied dreigde te worden. Om de diversiteit aan vogels te faciliteren, moest

er ook een diversiteit aan landschapstypen zijn. Vooral de grauwe gans was afhankelijk van grasweiden. Maar zonder ingrijpen van de mens was er weinig te doen aan de groei van de vegetatie, en zouden de grasweiden en grauwe gans mogelijk verdwijnen.⁵

Tussen 1980 en 1984 gingen verschillende commissies aan de slag met het bedenken van manieren om de vegetatiegroei te reguleren. Begrazing door herbivoren was een voor de hand liggende keuze, maar de daadwerkelijke implementatie daarvan bleek ingewikkeld. Onder de commissies en werkgroepen, die regelmatig vergaderden en adviezen schreven, bestond er onenigheid over de vorm van de begrazing. Waar sommigen pleitten voor begrazing van het gebied door huiskoeien, in samenwerking met lokale boeren, waren anderen bang dat ze hiermee de controle over het gebied zouden verliezen. Tevens was er een voorzichtig beginnend streven

onder enkele wetenschappers, waaronder ecooloog Frans Vera, voor een zelfregulerend natuurgebied. Zij prefereerden dan ook de inzet van primitieve herbivorenrassen zoals wisenten of herten, die door hun bestendigheids tegen streng weer het hele jaar buiten konden blijven staan – dacht men.⁶

Uit de vroege beleidsnota's wordt duidelijk dat het welzijn van de grote grazers altijd een punt van discussie is geweest, en dat er vooral onder de beheerders een angst was voor wintersterfte. In een nota uit 1982 wordt de vraag gesteld wie er verantwoordelijk zou zijn voor het welzijn van de dieren. Bij begrazing door huisvee bleef de boer altijd zelf verantwoordelijk voor zijn eigen koeien. Maar hoe zat dat met jaarronde begrazing door primitieve rassen? Konden de primitieve rassen daadwerkelijk de hele winter buiten blijven staan, zoals in eerste instantie werd gedacht? En, wat te doen als de dieren de winter niet doorkwamen?⁷

Over het algemeen leek begin jaren tachtig een relatief intensief beheer van de dieren de norm te zijn. In een advies van het Instituut Veeteeltkunding Onderzoek (IVO) uit 1982, aangevraagd door de R.I.J.P. om duidelijkheid te krijgen in het welzijnsvraagstuk, blijkt dat intensief beheer noodzakelijk werd geacht. Zo stelt het IVO dat de grote grazers permanent toegang moesten hebben tot beschutting en water, dat de dieren ingeënt moesten worden tegen ziekten, dat ze regelmatig gewogen moesten worden, en dat de populatie kon worden gereguleerd door stieren af te zonderen van koeien.⁸

In 1982 werd een beweidingsproef opgezet met huisvee van lokale boeren.⁹ Het moeten spannende tijden zijn geweest: het resultaat van deze proef zou de toekomst van het park bepalen. Na twee jaar monitoren werden in 1984 ongeveer 30 Heckrunderen uit Duitsland permanent uitgezet. Ook waren er ongeveer 20 Konikpaarden uit Polen aangeschaft, maar die moesten eerst 1,5 jaar in

quarantaine voordat ze in 1986 werden uitgezet. Tussen de 600 en 800 hectaren was vrijgemaakt voor de dieren, en het streefgetal voor de totale populatie grazers was 125 dieren¹⁰. Hoewel de seizoensbegrazing door huisvee werd voortgezet, en delen van het gebied handmatig werden gemaaid, was jaarrondbegrazing een feit.

In de eerste paar jaar na het uitzetten van de runderen en paarden werd het al snel duidelijk dat het natuurgebied te weinig voedsel bood in de winter. De dieren moesten in de herfst hun vetreserves al aanspreken, en zonder bijvoeren was het niet duidelijk of de dieren konden overleven.¹¹ Maar, de dieren werden wél bijgevoerd.

Bijvoeren werd medio en eind jaren tachtig als noodzakelijk geacht om twee redenen. Ten eerste zou wintersterfte de genetische diversiteit van de populaties verminderen, waar het wellicht niet van zou herstellen.¹² Ten tweede waren beheerders zich ervan bewust waren dat wintersterfte waarschijnlijk niet acceptabel zou zijn in Nederland. Zo stelde een lid van de beheerscommissie in een vergadering: "Door de kleine schaal [is] het welzijn hier belangrijker (...) dan in Amerika waar het normaal is dat er soms grote sterfte optreedt. In Nederland is dat onacceptabel."¹³

Het streefgetal van 125 dieren was in 1989 bereikt. Maar duidelijkheid over de beheersvorm miste. Delen van de Oostvaardersplassen werden handmatig gemaaid, andere delen werden in de zomer begraaasd door huisvee, en weer andere delen werden jaarrond begraaasd.¹⁴ Onder de commissies en werkgroepen ontstond er een tweedeling. Enerzijds waren er beheerders, wetenschappers en beleidsmakers die prefereerden de grazers en het park relatief intensief te beheren. Dit was het beleid dat tot dan toe werd ingevoerd in de Oostvaardersplassen. Anderzijds waren er voorstanders van een passief beheer, waarin het natuurgebied zoveel mogelijk met rust werd gelaten, met even-

tuele wintersterfte onder de grazers als natuurlijk gevolg.

Eind jaren tachtig was er een veranderende houding tegenover natuurbeheer in gang gezet. Tot 1990 lag de nadruk in Nederlands natuurbeheer op 'agrarische natuur', waarbij de natuur veelal werd gedefinieerd als landbouwgrond, en natuurbeheer daardoor *intensief* was. Maar eind jaren tachtig kwam de nadruk te liggen op het realiseren van 'oer-natuur', wat ook wel 'natuurontwikkeling' werd genoemd. Aan de hand van dit concept werd in 1990 het nationale Natuurbeleidsplan (1990) gevormd. Dit plan werd de leidraad voor natuurbeheer in Nederland. Medeontwikkelaar van het Natuurbeleidsplan was Frans Vera, lid van de werkkommissie voor de Oostvaardersplassen.¹⁵

Begin jaren negentig zagen de Oostvaardersplassen er onmiskenbaar anders uit. Wie toen de trein van Amsterdam naar Almere nam zag niet alleen de verre velden met honderden vogels, maar als je geluk had misschien ook een kleine groep Koniks, of een jonge Heckrund-stier. Nam je in de winter de trein, dan zou je de dieren nog wel eens rond een hooibaal kunnen zien staan. Het verzorgen van de grazers paste begin jaren negentig nog in het zoekende en experimentele karakter van het beheer, en er waren nog geen fundamentele redenen om hiervan af te stappen. De natuurontwikkelings-filosofie bracht hier verandering in.

VERSPLINTERING EN VERWARRING: 1990-2000

Hoe paste dierenwelzijn in de natuurontwikkelings-filosofie? Dé slogan die begin jaren negentig is terug te lezen in nota's is "niet ingrijpen, tenzij.....".¹⁶ De wens naar terughoudendheid was in strijd met de angst voor het loslaten van het beheer, en leidde in eerste instantie tot interne frictie. Maar, een steeds grotere populatie en wintersterfte onder de grote grazers zorgde midden jaren negentig ook voor kritiek van buitenaf. Naarmate de natuurontwik-

kelings-filosofie doordrong in het beheer van de grazers, positioneerden tegenstanders zich feller tegen het beleid. Vanaf dat moment is er sprake van een maatschappelijke betrokkenheid, die tot op heden alleen maar prominenter is geworden. Dui-zelingwekkende adviezen, die over elkaars theorieën en suggesties struikelen, zijn het gevolg van de maatschappelijke druk. Het debat krijgt hierdoor een sterk bureaucra-tisch karakter. Het debat wordt ingewik-kelder wanneer externe wetenschappers van sociale wetenschap en geestesweten-schap zich mengen in het debat, waardoor ook een intellectuele reflectie op het na-tuurgebied in gang werd gezet. Een inte-grale beheersvorm kwam echter maar niet van de grond. Het was daarom een tijd van versplintering en verwarring.

Een wetenschappelijk advies van de Natuurbeschermingsraad uit 1991 brak met het intensieve beheer van de jaren tachtig. Jaarrondbegrazing moest volgens het advies in het hele park worden doorge-voerd, en de winterdraagkracht moest be-palend zijn voor de grootte van de popula-tie. Wintersterfte was daarom geoorloofd, en eventuele maatschappelijke onrust kon worden bestreden door educatie en voor-lichting.¹⁷

Het advies leidde tot interne fric-tie. Voornamelijk de beheerders bena-drukten dat de dieren waren opgesloten in een zomerhabitat, zonder de mogelijkheid te migreren naar een winterhabitat.¹⁸ De beheerders hadden zichtbaar moeite met wintermortaliteit. Zo vond de beheers-commissie dat wintermortaliteit "in de praktijk waarschijnlijk ook door geen en-kele beheerder zal worden voorgestaan".¹⁹ Dat is misschien ook niet zo gek: de be-heerders zagen de dieren elke dag, hadden alle dieren een naam gegeven, en waren ongetwijfeld aan hen gehecht geraakt.²⁰

Naast interne frictie, leidde het advies van de Natuurbeschermingsraad ook tot vragen van externe organisaties. Reacties kwamen van onder andere de Raad voor Dieraangelegenheden, de Ko-

"IN DE NOTA'S BLIJKT EEN STERK OPTIMISME EN ENTHOUSIASME, MAAR DE OOSTVAARDERSPLASSEN WAREN NIEUW TERREIN VOOR NATUURBEHEERDERS EN WETENSCHAPPERS."

ninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging voor Veldbiologie, en de Universiteit van Utrecht.²¹ Ook werd er dat jaar door lokale boer Piet Kostelijk een kleine boerenopstand georganiseerd omdat de dieren er in die winter uitgemereld uit zagen.²² De critici vroegen zich af "waarom zo dwangmatig en zonder echt overtuigende argumenten wordt vastgehouden aan zelfregulering met alle risico's van dien", aldus een werkgroep van de Universiteit van Utrecht. Een niet-natuurlijk gebied, zonder predatoren of migratiemogelijkheden, kon niet zelfregulerend zijn. Beheerders hadden daarom directe zorgplicht voor de dieren, aldus de teneur van de reacties. Tot slot was er verontrusting over het advies van de Natuurbeschermingsraad om "crepeergevallen"—of te wel stervende dieren—te verbergen om weerstand bij het publiek te voorkomen. De critici stelden dan ook voor om jaarroudbegrazing los te laten, en verder te gaan met seizoensbegrazing door huisvee. Dit zou de ethische moeilijkheden voorkomen en de begrazingsklus ook klaren: natuurgebied de Oostvaardersplassen was een maatschappelijk thema geworden.²³

De tegenstanders van de natuurontwikkelingsbenadering probeerden hun argumenten kracht bij te zetten door naar de vier jaar eerder ingevoerde Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (GWWD) te verwijzen. Volgens hen moesten de dieren in de Oostvaardersplassen, in lijn met deze wet, gezien worden als "gehouden" dieren, wat directe zorgplicht suggereerde.²⁴ De critici probeerden een wettelijk kader te creëren voor het beheer in de Oostvaardersplassen. Maar was de GWWD wel passend voor de situatie in de Oostvaardersplassen?

Het inzetten van grazers in Nederlandse natuurgebieden was nog maar

een decennium oud, en een wettelijk kader ontbrak. De Veterinaire Begeleidingscommissie Natuur (VBN) constateerde hierover in een advies dat zij in 1996 opstelde als gevolg van de maatschappelijke onrust: "De regelgeving met betrekking tot de grote grazers is immers gebaseerd op de agrarische produktie en (nog) niet op de realisatie van de doelstelling van het natuurbeheer."²⁵ Het intensieve beheer van de grazers dat kenmerkend was voor de jaren tachtig paste nog in die agrarische regelgeving, maar met het nieuwe streven naar zelfregulatie begon de wetgeving te wringen.

In deze periode, medio jaren negentig, veranderde de onderzoekende, enthousiaste en optimistische houding van de beleidsmakers. Het publiek las en keek mee en beleidsmakers speelden in op de maatschappelijke onrust. Het welzijnsvraagstuk kreeg zo een prominentere rol in de beleidsadviezen, die desalniettemin op het punt van dierenwelzijn bleven verschillen. Soms werd voedselschaarste en honger getolereerd, soms alleen als niet van "onacceptabel lijden" sprake was. Andere adviezen accepteerden hongertijden niet maar hoog gewichtsverlies wel. Bijvoeren werd dan weer wel, dan weer niet geaccepteerd. Afschot en afvoer van de dieren zou een alternatief kunnen zijn, maar hoe precies was niet duidelijk.

Vanaf 1998 mengden ook ethici en filosofen zich in het debat, die probeerden de morele status van de dieren te identificeren.²⁶ Ze stelden vragen als 'wat is wild?', 'wat is natuur?', 'wat is cultuur?', en wat betekent dit voor het beheer van de grazers? Terwijl de tientallen adviezen het vraagstuk leken te vervagen in plaats van op te helderen, nam de noodzaak van helderheid toe: de populatie van de grazers groeide en daarmee ook de dreiging van

"DUIZELINGWEKKENDE ADVIEZEN ZIJN HET GEVOLG VAN DE MAATSCHAPPELIJKE DRUK."

massale wintersterfte én de onrust hierover in de samenleving.

En en toen brak de winter aan. In 1999 stierven 65 Heckrunderen de hongerdood, en er werden er zes vroegtijdig afgeschoten. De totale populatie grazers stond op 1240 dieren.²⁷ De discussie laaide weer op. De Raad voor Dieraangelegenheden meldde dat "in de Oostvaardersplassen de situatie volledig uit de hand is gelopen (...) Het experiment heeft lang genoeg geduurd, het is mislukt, het dient zo spoedig mogelijk te worden beëindigd."²⁸ Kamerleden stelden vragen, maar volgens verantwoordelijk staatssecretaris Faber had Staatsbosbeheer - sinds 1996 de beheerder van het gebied - het onder controle. Wel moest er een concrete leidraad worden opgesteld voor beheerders van grote grazers in natuurgebieden.²⁹

De onenigheid en verwarring over het terughoudende beheer in de Oostvaardersplassen in de jaren negentig had talloze adviezen als gevolg waarin beleidsmakers de natuurontwikkeling passend probeerde te maken binnen een ethisch geaccepteerd kader. Eind jaren negentig, met de inmenging van filosofen, werden adviezen steeds ingewikkelder en abstracter. Hoe de adviezen ook geformuleerd waren, elke winter werden de fundamentele verschillen tussen de beheerders, het publiek, en de wetenschap weer blootgelegd door onrust als gevolg van de conditie van de dieren en wintersterfte. Een concrete beheersvorm kwam dus vooralsnog niet van de grond, en de loop van het debat werd gevormd door het welzijn van de almaar stijgende populaties grote grazers.

SCHAALVERGROTING EN VERHARDING: 2000-2018

Het debat over het welzijn van de grazers was rond het jaar 2000 zeer complex ge-

worden, en had voor opmerkelijke regels gezorgd. Naarmate de onrust steeg, speelden ook de media een steeds prominentere rol. Honderden tegenstanders verzamelden zich online in Facebook-groepen.³⁰ Tussen 2000 en 2018 werden internationale wetenschappelijke commissies aangesteld en werden er meer verwijzingen gemaakt naar natuurethiek. Maar door blijvende onduidelijk werden de populaties nauwelijks gereguleerd - met als gevolg de extreme sterfte in de winter van 2017 op 2018. De relatief diplomatieke weerstand uit de jaren negentig transformeerde naar burgerlijke ongehoorzaamheid, bedreigingen en radicalisering. Bij uitstek stond de periode tussen 2000 en 2018 in het teken van schaalvergroting en verharding.

Eén van de eerste onderzoeken die ingaat op de ethiek in de Oostvaardersplassen was een onderzoek uit 1998, geschreven door de vakgroep toegepaste Filosofie van de Landbouwuniversiteit in Wageningen onder leiding van Jozef Keulartz.³¹ Perspectieven op de Oostvaardersplassen werden in het onderzoek onderverdeeld in enerzijds de 'eco-ethici', ofwel de voorstanders van de natuurontwikkeling, en anderzijds de 'dier-ethici', ofwel de voorstanders van het relatief intensief verzorgen van de dieren. Meest opmerkelijk waren de adviezen over hoe de polarisatie tussen dier- en eco-ethici kan worden tegengegaan. Volgens het onderzoek ging het debat te veel over de binaire tegenstelling tussen cultuur en natuur, en moest idee van 'het een of het ander' worden vervangen door het idee van 'gradaties'. Zo kon iets ook een beetje natuur of cultuur zijn.

Waar eco-ethici de waarde van het gehele ecosysteem benadrukten, was dat voor de dier-ethici de waarde het individu. Maar, stelde het onderzoek, hiertussen



Figuur 2: Heckrunderen. Bron: Pixabay.

zat een derde groepering: die van de populaties. Ook zou tussen de perspectieven ‘natuurlijkheid’ en ‘gedomesticeerd’ een derde perspectief zitten: die van *potentiële wildheid*. Om de wildheid van populaties te respecteren was daarom over het algemeen een terughoudend beheer ethisch juist. Wel moesten individuele dieren worden begeleid naar wildheid door een verwilderingsproces. Potentiële wildheid vergde meer flexibiliteit in het beheer omdat de dieren de potentie hadden wild te zijn, maar ook de potentie hadden om niet wild of een beetje wild te zijn.³²

Echt helderheid bracht het onderzoek niet. Het belang van het onderzoek zat hem in iets anders. Het toonde hoe pogingen de Oostvaardersplassen te plaatsen in een ethisch kader leidden tot ongemakkelijke en abstracte adviezen. De Oostvaardersplassen bleken niet alleen een zoektocht voor ecologen en beheerders, maar ook voor de filosoof. Tevens werd een aanzet gedaan om de verschillende visies op het welzijn vraagstuk onder te

brenge in ethische categorieën, waardoor werd geprobeerd beide visies te legitimeren en een brug te slaan tussen de twee. Maar in het oerwoud van alle adviezen, visies en perspectieven, slaagde dit onderzoek er niet in de boel te verhelderen.

Voornamelijk de beheerders konden maar moeilijk de touwtjes tussen alle adviezen aan elkaar knopen. In 1999 werd daarom door ethicus Ronno Tramper de *Ethische Richtlijnen* opgesteld.³³ Het advies borduurde voort op *Goede Tijden, Slechte Tijden* en probeerde aan de hand van ethische concepten richtlijnen te bieden voor wat beheerders behoorde te doen onder verschillende omstandigheden. De status van de dieren deed er volgens Tramper niet toe. Het lijden van een hert was ethisch gezien even problematisch als het lijden van een paard. En ernstig lijden kon niet geaccepteerd worden. Maar de strijd tussen ingrijpen en loslaten bleek ook in de *Ethische Richtlijnen*. Tramper stelde dat, net als in het eerdere rapport, de zelfredzaamheid van het dier gerespecteerd

"DE RELATIEF DIPLOMATIEKE WEERSTAND UIT DE JAREN NEGENTIG TRANSFORMEERDE NAAR BURGERLIJKE ONGEHOORZAAMHEID, BEDREIGINGEN EN RADICALISERING."

moest worden. Hierdoor stonden elke dag de beheerders voor de afweging "afmaken, verzorgen of laten leven?".³⁴

"We willen voorkomen dat een vruchteloze discussie ontstaat over de vraag wat "gedomesticeerde" dieren zijn en wat "wilde" dieren zijn, temeer daar dit nauwelijks van belang lijkt voor de vraag welke verplichtingen de beheerders hebben ten opzichte van de dieren", stelde de *Ethische Richtlijnen*.³⁵ Maar de in 2000 opgestelde *Leidraad Grote Grazers*, een bindend document voor Staatsbosbeheer, ging aan dat advies voorbij. Waar Tramper de definitie-problematiek van de grazers vermeed, stelde de *Leidraad* dat het document alleen gold voor dieren die onder de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (GWWD) vielen, en niet voor de dieren die onder de Jachtwet vielen, zoals de herten en de reeën. Ook werden de dieren als 'niet-gehouden' omschreven, waardoor bepaalde delen uit de GWWD vervielen.³⁶ Hiermee keerde de *Leidraad* zich niet alleen tegen het advies van Tramper, maar ook tegen nota's uit het verleden, die de dieren altijd als 'gehouden' hadden bestempeld.

De adviezen spraken tot nog toe alleen over het vroegtijdig afschieten van dieren als ze onacceptabel leden, en nog niet over het reguleren van aantallen. Wel stelde de *Leidraad* dat bij een dreigende populatie-crash de aantallen voortijdig moesten worden ingeperkt. Maar door blijvende onduidelijkheid liepen er in 2004 liepen meer dan 3000 dieren rond op ongeveer 1800 hectare. Hoewel het gebied genoeg voedsel bood in de zomer, was er te weinig draagkracht in de winter. Het was onvermijdelijk: bijna 700 grazers, waaronder voornamelijk Edelherten stierven van de honger.³⁷ Bijna elke dag

moesten de beheerders tientallen dieren doden. Hoe kon de populatie zo groeien terwijl de *Leidraad Grote Grazers* aangaf bij dreigende overschrijding preventief de populatie terug te dringen?

Maatschappelijke onrust en wetelijke aanklachten waren het gevolg. Naast dat het debat was gepolitiseerd, was er nu ook een juridisering in gang gezet en zou Staatsbosbeheer vaker worden aangeklaagd door tegenstanders en critici.³⁸

Een spoeddebat in de Tweede Kamer volgde. Uit de notities van het debat bleken de meest uiteenlopende perspectieven. Sommige parlementariërs stelden voor het natuurgebied te veranderen in een soort dierentuin. Andere leden van de Kamer wilden de natuurontwikkelings-filosofie veel verder te trekken en grote verbindingen creëren tussen andere natuurgebieden. Waren de dieren wild? Of waren ze gedomesticeerd? Konden we vertrouwen op ons moreel kompas? Of moest de wetenschap de leiding hebben? De pogingen van de voorgaande jaren om een eenduidig beheer en een logisch ethisch kader te creëren hadden niet geleid tot uniformiteit, maar juist tot versplintering. Echter, over een ding was iedereen het in de Tweede Kamer eens: grote sterfte mocht zich niet weer voordoen.³⁹

Maar dat deed het wel. In 2006, 2010 en 2018 werden er drie belangrijke commissies aangesteld waarvan de eerste twee internationale commissies waren. Alle drie de commissies waren in het leven geroepen naar aanleiding van de hogere wintersterfte en sterkere maatschappelijke weerstand. In 2010 stierven er meer dan duizend dieren door voedselschaarste, en in de winter van 2017 op 2018 stierf 60% van de grazers, ongeveer 3000 dieren in totaal. Ondertussen radicaliseerde en



Figuur 3: Een edelhert. Bron: Pixabay.

verhardde het debat. Tegenstanders organiseerden protesten. Weerstand veranderde in burgerlijke ongehoorzaamheid.

Enkele punten uit de drie commissies wil ik hier kort uitlichten. Over het algemeen valt er een stijgende progressiviteit in de nota's te lezen. Zo is de eerste internationale commissie, ook wel de *International Committee for Management of Oostvaardersplassen* (ICMO), redelijk conservatief in hun advies. De Oostvaardersplassen was een natuurlijk systeem, de dieren waren zo goed als wild, en ingrijpen moest worden gelimiteerd tot een minimum, stelde ICMO. Hiermee wordt nauwelijks ingegaan op de diverse vragen over ethiek en de status van de dieren die nog maar een jaar eerder in de Tweede Kamer werden gesteld. Reactief beheer moest de norm zijn: dieren moesten worden afgeschoten zodra hun conditie onder het geaccepteerde minimum kwam. Wel moesten beheerders proberen 90% van de dieren af te schieten voordat ze nog kon-

den staan. Verder werd er geadviseerd het gebied te vergroten door een corridor aan te leggen tussen de Veluwe en de Oostvaardersplassen, en moest er meer beschutting komen voor de dieren.⁴⁰

De tweede internationale commissie, ook wel ICMO2 genoemd, was progressiever in haar benadering, hoewel de daadwerkelijke adviezen dit niet helemaal reflecteerden. Ethiek speelde een zeer grote rol in het document, en de wetenschappers hadden geprobeerd een helder ethisch kader te bewerkstelligen. Het abstracte kader wordt als volgt geconcludeerd: "Perhaps above all such considerations, whether considered wild or "kept", there is a moral obligation on managers to take all necessary measures to minimize the extent of any unnecessary suffering."⁴¹ Beheerders moesten niet voor de dieren enkel zorgen om maatschappelijke onrust te voorkomen, zoals uit de eerste ICMO kan worden opgemaakt, maar hadden een morele zorgplicht. Ook werden de vijf vrij-

heden voor dierenwelzijn genoemd, een internationaal erkende leidraad voor dierenwelzijn uit de jaren zestig, en voegde ICMO2 er een zesde aan toe: de vrijheid tot aanpassing aan veranderende leefomstandigheden. Ondanks de sterke nadruk op ethiek en dierenwelzijn, zijn de adviezen van ICMO2 vrijwel hetzelfde als die van de eerste ICMO, met als enige uitzondering dat beheerders werd geadviseerd eerder reactief in te grijpen.⁴²

Tussen 2010 en 2018 wordt duidelijk dat een verbinding met de Veluwe er voorlopig niet zou komen. Wel werd er beschutting voor de dieren aangelegd en werd er gewerkt aan vroeg-reactief beheer. In 2016 werd de verantwoordelijkheid overgedragen van het Rijk naar provincie Flevoland. Staatsbosbeheer bleef de beheerder. Omdat de populatiegrootte niet werd gereguleerd, bleef de populatie grazers dus nog steeds groeien. Wintersterfte bleef aanhouden. De weerstand radicaliseerde. In de winter van 2017 stierven bijna 3000 dieren stierven van een totale populatie grazers van meer dan 5000. Honderden actievoerders protesteerden in het voorjaar van 2018. Grafkisten, bloemen en kruizen werden neergelegd om de dieren te herdenken. Er werd een stille mars gelopen. Hooibalen werden illegaal over de hekken gegooid en er zou zijn geprobeerd enkele dieren uit het park mee te nemen in trailers door gepanikeerde protesteerders. Na langdurig actievoeren werd er door de provincie, tegen alle adviezen in, bijgevoerd.⁴³

Vlak daarna vormden drie lokale politici, onder voorzitterschap van Pieter van Geel (CDA), een nieuwe commissie. Het advies, ook wel Commissie-Geel genoemd, sloeg een ander pad in. De dieren moesten actiever worden beheerd, en hoge sterfte kon niet meer worden toegestaan. Het vroeg-reactief beheer moest worden ingeruild voor een proactief beheer. Aantallen moesten worden gereguleerd de populatie moest onder een plafond

van 1500 dieren komen en blijven. Na de 3000 doden van dat jaar waren er nog ongeveer 2260 dieren in het park. Ongeveer duizend dieren zouden dus moeten worden afgeschoten of afgevoerd.⁴⁴ Het 'niet ingrijpen' principe was hiermee definitief losgelaten.

CONCLUSIE

Is dat het einde van het Oostvaardersplassen debat? Nee. Tussen commissie-Geel en nu is er aanhoudende kritiek geweest op het beheer. Er lijkt een wantrouwen te zijn ontstaan tegenover het beheer, wat gegeven de geschiedenis misschien niet geheel onbegrijpelijk is. Het beheer van de grazers is in de afgelopen drie jaar meerdere keren door rechters gestaakt wegens aanklachten van tegenstanders.

De populatie grazers komt inmiddels dichtbij het plafond dat Commissie-Geel voorstelde. Maar het beheer ligt nog steeds onder vuur. Hoe komt het dat de Oostvaardersplassen zo controversieel zijn? De beleidsnota's tussen 1980 en 2018 bieden enig inzicht. Vanaf het begin is het welzijn van de grazers een punt van discussie geweest. Wintersterfte lag altijd op de loer, en werd intern niet door iedereen geaccepteerd. Al in 1988 was het duidelijk dat het gebied te weinig voedsel in de winter bood. Toch werden de populatie grazers toegelaten te groeien. En terwijl de tegenstanders van het publiek al sinds 1996 vroegen om een actief beheer is dit pas in 2018 ingevoerd. Wat betekent dit? Wellicht betekent dit dat de droom van de Oostvaardersplassen als een zelfregulerend ecosysteem misschien paste in het natuurbeeld van sommigen, maar niet in het natuurbeeld van veel andere Nederlanders.

Onze relatie tot natuur is complex, rommelig, en gelaagd, en hierdoor zijn Nederlandse natuurgebieden inherent gevoelig voor kritiek. Het vasthouden aan één filosofie voor natuurbeheer is, in een land waarin talloze perspectieven op

natuurbeheer dicht naast elkaar bestaan, niet mogelijk.

Het optimisme en enthousiasme van de Oostvaardersplassen in de jaren tachtig, toen er nog niet echt een beheerfilosofie bestond, is inspirerend en hoopvol. De dieren werden verzorgd waar nodig en hadden een duidelijke functie in het gebied: het faciliteren van biodiversiteit. En er zijn inderdaad succesverhalen. Zo is sinds 2006 de zeearend weer te zien in de Oostvaardersplassen, die in de middeleeuwen uit Nederland zou zijn vertrokken.⁴⁵ En zijn de aantallen vogelsoorten nog steeds opmerkelijk hoog in het gebied. Maar, sinds een aantal jaar lijken er consistent vogelsoorten de Oostvaardersplassen te verlaten door overbegrazing en grote aantallen grazers. Wat is er nodig om een natuurgebied te creëren waarin dierenliefhebber, vogelaar, wetenschapper en beheerder elkaar ontmoeten? Dat weet ik niet, maar passief beheer lijkt geen mogelijkheid. ■

Elke Tukker studeerde af aan de UvA met haar scriptie over de geschiedenis van het Oostvaardersplassen-debat, onder begeleiding van dr. Niek Pas. Haar interesses liggen in de relaties tussen mens en natuur, en de manieren waarop deze relaties natuurbeheer beïnvloeden.

Noten

1. *Dossier Oostvaardersplassen: feiten en cijfers*, Staatsbosbeheer. <https://www.staatsbosbeheer.nl/over-staatsbosbeheer/dossiers/oostvaardersplassen-beheer/feiten-en-cijfers> (30 april 2021); *Grote Grazers in de Oostvaardersplassen*, Provincie Flevoland. 17 november 2020. DOCUVITP-2667356-v5-aanbieden-notitie-Grote-grazers-in-de-Oostvaardersplassen-aan-PS.PDF (flevoland.nl) (30 april 2021).
2. *Dossier Oostvaardersplassen: feiten en cijfers*, Staatsbosbeheer. <https://www.staatsbosbeheer.nl/over-staatsbosbeheer> (30 april 2021).
3. Dit artikel is oorspronkelijk geschreven als scriptie onderzoek, met de titel "Als of een leven niet zonder lijden mag zijn" Het welzijnsdebat over de grote grazers in de Oostvaardersplassen, 1980-2018". Ik wil graag Niek Pas bedanken voor zijn begeleiding tijdens het schrijven van mijn scriptie.
4. Het Flevolands Archief (HFA), Rijksdienst voor de IJssel-meerpolders (0726), inv.nr. 8237.
5. HFA, 0726, inv. nr. 8237.
6. Ibidem; Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, "Studie naar mogelijke inrichting van de omgeving van de Oostvaardersplassen", *Flevobericht*, 185 (1982).
7. Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, "Studie naar mogelijke inrichting van de omgeving van de Oostvaardersplassen", *Flevobericht*, 185 (1982).
8. HFA, 0726, inv.nr. 8237.
9. Ibidem.
10. V.L. Wigbels, "De Eerste Beheerservaringen. Heckrunderen (Bostaurus) en Konik-paarden (Equus przewalskii gmelini) in de Oostvaardersplassen", *Natuurtijdschriften* (1989) 75.
11. Beheerscommissie Oostvaardersplassen, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, *Ontwikkelingsvisie Oostvaardersplassen* (Lelystad 1987) 84-85.
12. Ibidem.
13. HFA, 0726, inv.nr. 8237.
14. Wigbels, "De Eerste Beheerservaringen", 76.
15. J. van Balen, "Natuurontwikkeling en natuurbeleid", *De Levende Natuur*, 96:5 (1995) 130-133.
16. Het Nationaal Archief (NA), Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij: Natuurbeschermingsraad (2.11.5190), inv.nr. 401, Vergadering Beheerscommissie (1992).
17. NA, 2.11.5190: 401, Vergadering, 1992.
18. Beheerscommissie, *De Oostvaardersplassen Natuurlijker* (Lelystad 1995).
19. NA, 2.11.5190: 401.
20. Dat beheerders de dieren namen gaven blijkt bijvoorbeeld uit het rapport *De sociale organisatie van de Heckrunderen in de Oostvaardersplassen in relatie tot hun terreingebruik* (1993), geschreven door K. Blaakmeer, C. Eising en I. van der Veen voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directie Flevoland, en Rijkswaterstaat.
21. NA, 2.11.5190, inv. nr. 401.
22. I. van der Linge en J. Tielbeke, "Getemde Wildernis: Opkomst en ondergang van de 'Dutch Serengeti'", *De Groene Amsterdammer* (19-12-2018) 51-52.
23. NA, 2.11.5190, inv. nr. 401.
24. Ibidem.
25. Veterinaire Begeleidingscommissie Natuur (VBN), *Gezondheid en welzijn van grote grazers in Natuurgebieden* (1996) 2.
26. J. Keulartz, e.a., *Goede tijden, Slechte tijden: ethiek rondom grote grazers* (Wageningen 1998).
27. *Aanhangsel Handelingen II*, 1998-1999, nr. 1271.
28. Brief van Raad voor dieraangelegenheden (RDA.1999-11) aan de minister van Landbouw, Natuur en Visserij met vragen over de wintersterfte onder de Heckrunderen in de Oostvaardersplassen in de winter van 1998-'99. <https://www.rda.nl/publicaties/zienswijzen/1999/08/01/wintersterfte-oostvaardersplassen-98-99> (30 april 2021).
29. *Aanhangsel Handelingen II*, 1998-1999, nr. 1271.
30. Enkele voorbeelden van Facebook-groepen die in deze periode zijn opgericht: *Anti-Oostvaardersplassen*: https://www.facebook.com/pg/antiovp/posts/?ref=page_internal (30 april 2021); Facebookgroep *Oostvaardersplassen Crepeerplek vol Karkassen NU* ingrijpen: <https://www.facebook.com/Oostvaardersplassen-Crepeerplek-vol-Karkassen-NU-ingrijpen-372309186272132/> (30 april 2021).
31. J. Keulartz, e.a., *Goede tijden, Slechte tijden* (Wageningen 1998).
32. Ibidem.
33. R. Tramper, *Ethische Richtlijnen: richtlijnen voor het omgaan met zelfstandig levende dieren in terreinen van Staatsbosbeheer* (Utrecht 1999).
34. Ibidem, 36-40.
35. Ibidem, 25.
36. G.H. Faber, brief aan de Tweede Kamer met de Leidraad Grote Grazers (2000). <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1eyo/vi3ahx8ksix2#p2> (30 april 2021).
37. Raad voor Dieraangelegenheden, *Advies over de wintersterfte 2004-2005 van Grote Grazers in de Oostvaardersplassen: Advies aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit inzake de sterfte van grote grazers in de Oostvaardersplassen in de winter van 2004-2005*. <https://www.rda.nl/publicaties/zienswijzen/2005/09/06/wintersterfte-2004-2005-van-grote-grazers-in-de-oostvaardersplassen-geraadpleegd-op-30-april-2021>.
38. Ibidem; Rechtszaak 15-02-2007, zaaknummer: 06/614 KG. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHSGR:2007:AZ9246> (30 april 2021).
39. *Handelingen II*, 2004-2005, nr. 58, 3757-3767.
40. International Committee on the management of Large herbivores in the Oostvaardersplassen (ICMO), *Reconciling Nature and Human Interest* (Lelystad 2006).
41. Second International Commission on Management of the Oostvaardersplassen (ICMO2), *Natural processes, animal welfare, moral aspects and management of the Oostvaardersplassen* (Lelystad 2010), 49.
42. Ibidem.
43. "Protest tegen 'dierenleed' in Oostvaardersplassen", *Flevopost* (14-02-2014); Y. Chiu, "Actevoerders willen zelf dieren weghalen uit Oostvaardersplassen", *AD* (05-04-2018); P. Houthuijs, "Doodsbedreiging van boswachters 'ongewild beloofd'", *NOS* (03-04-2018).
44. Externe begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen (Commissie-Geel), *Advies beheer Oostvaardersplassen: Kaders voor provinciaal beleid Provincie Flevoland* (Den Haag 2018).
45. Staatsbosbeheer, Dossier Flora en Fauna, "Zeearenden in Nederland". Zeearenden in Nederland (staatsbosbeheer.nl) (30 april 2021).