
Draaiboek 1: Memo aan de burgemeester, Afdeling Veiligheid en JIS

November 2022

Memo

Datum : 1 november 2022
 Voor : 5.1.2.e
 Van : Afdeling Veiligheid en JIS

1.1. Inleiding

Op 25 oktober jl. berichtten diverse media dat volgens Nationaal Park de Hoge Veluwe de wolven in het park uit zichzelf naar mensen toe komen. Kort daarna circuleert er een filmpje op het internet waaruit blijkt dat een wolf bezoekers op korte afstand nadert. Volgens experts blijkt hieruit dat enkele wolven in het park 'tam' gedrag vertonen wat het risico op een (bijt)incident met bezoekers kan vergroten. Een zoöloog heeft onlangs geconcludeerd dat het gedragsprobleem mogelijk wordt veroorzaakt door bijvoeren van de wolven. Het Nationaal Park is privéterrein in handen van een stichting. Dit heeft tot gevolg dat taken en verantwoordelijkheden binnen het terrein anders zijn dan buiten het terrein. Daarnaast blijkt uit actuele berichtgeving dat de maatschappelijke discussie tussen de voor- en tegenstanders van de wolf verscherpt. Dit kan zich uiten in openbare orde verstoringen en bedreigingen IN en BUITEN het park. In dit memo wordt ingegaan op verschillende scenario's die zich de komende periode kunnen voordoen. We gaan in op de verschillende taken en bevoegdheden van betrokken actoren en maken bewust een onderscheid tussen de situatie IN het park en BUITEN het park. Daarnaast ontvangt u een advies hoe u op korte en middellange termijn kan acteren in dit dossier.

1.2. Taken en bevoegdheden van de verschillende actoren

- Stichting Het Nationale Park de Hoge Veluwe (hierna: het Park): eigenaar en beheerder van het grondgebied waarin de wolven verblijven. Het Park is daarnaast primair verantwoordelijk voor de veiligheid van de bezoekers van het park.
- Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland: bevoegd gezag voor het verlenen van een ontheffing voor het verstoren, verplaatsen, vangen of doden van beschermde diersoorten zoals de wolf.
- Burgemeester van Ede: bevoegd gezag voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente.

1.3. BINNEN het PARK: Maatregelen gericht op een potentieel gevaarlijke situatie in het park

Huidige situatie lopende aanvraag ontheffing Wet natuurbescherming

Op grond van artikel 3.5 van de Wet natuurbescherming is het verboden om de wolf, die als beschermde soort is aangewezen in de Habitatrictlijn en het Verdrag van Bern, opzettelijk te doden, te vangen of te verstoren. Het schieten met rubberen kogels - waar nu over wordt gesproken - is een vorm van verstoren. Een ander scenario dat is geopperd, is om de wolven te zenderen met het doel ze te kunnen volgen en zo te achterhalen of, en zo ja waar, ze worden bijgevoerd. Ook dit is een vorm van verstoren.

Op grond van artikel 3.6 lid 2 van deze wet is het verboden wolven te vervoeren.

Van deze verboden kunnen de Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland een ontheffing verlenen. Voor het verlenen van deze ontheffing door de gedeputeerde staten is geen toestemming van de burgemeester nodig.

Het Park heeft al vijf maanden geleden een aanvraag om ontheffing van de Wet natuurbescherming ingediend in verband met de aanwezigheid van de wolven. Het is ons niet bekend voor welke doelen precies ontheffing is aangevraagd. Voor zover thans bekend heeft gedeputeerde staten nog niet beslist op de aanvraag van het Park. De bal ligt in eerste instantie dus bij de gedeputeerde staten als bevoegd orgaan. Als de ontheffing eenmaal verleend is, is het aan het Park om hun bezoekers te beschermen en gebruik te maken van de aan hen verleende ontheffing.

Inmiddels hebben gedeputeerde staten op 27 oktober 2022 aan het Team handhaving van afdeling VVHH van provincie Gelderland een ontheffing verleend van het verbod om de wolven te verstoren (artikel 3.5 lid 2 Wet natuurbescherming) voor het gebruik van een paintballgeweer.

Wat zijn de bevoegdheden van de burgemeester in de huidige situatie?

Scenario 0: Bestuurlijke diplomatie

De Provincie en het Park zijn in eerste instantie aan zet. Inzet van de burgemeester is op dit moment door middel van stille diplomatie partijen te stimuleren en aan te spreken op hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Als dit leidt tot onvoldoende resultaat kan druk worden opgevoerd. De meest vergaande escalatie daarbij is het aankondigen dat anders juridisch instrumentarium wordt ingezet. Dit juridisch instrumentarium ziet er als volgt uit.

Scenario 1: Burgemeester is het niet eens met inhoud ontheffing

Indien de ontheffing door Gedeputeerde Staten niet wordt verleend of slechts voor een gedeelte (waarin bijvoorbeeld de ontheffing voor het schieten met rubberen kogels ontbreekt) kan de gemeente Ede als rechtspersoon en/of de burgemeester als bestuursorgaan als belanghebbende bezwaar maken tegen dit besluit. Daarbij kan ook om een voorlopige voorziening worden gevraagd bij de bestuursrechter.

Scenario 2: Gedeputeerde Staten nemen niet op korte termijn een besluit op de ontheffingsaanvraag

Indien Gedeputeerde Staten niet tijdig op de ontheffingsaanvraag besluiten kan de burgemeester c.q. de gemeente de volgende stappen zetten:

1. Beroep instellen wegens niet tijdig beslissen bij de rechtbank. Daarbij kan een gebod worden opgelegd om binnen een bepaalde termijn alsnog te besluiten.
2. Beroep doen op de taakverwaarlozingsregeling (artikel 121 Provinciewet). In spoedeisende situaties kan ook worden gevraagd om een besluit te nemen terwijl de beslistermijn nog niet om is. De Minister voor Natuur en Stikstof kan dan in de plaats van de Gedeputeerde Staten een besluit nemen. De burgemeester c.q. gemeente Ede kunnen de Minister hierom verzoeken.

Maatregelen gericht op de wolf

In eerste instantie zijn hiervoor aan zet:

- Gedeputeerde Staten via het verlenen van een ontheffing voor maatregelen t.a.v. de wolf;
- De provincie Gelderland via het toepassen van de maatregelen op basis van de verleende ontheffing (en mogelijk het Park als aan hen ook een ontheffing op basis van de Wet natuurbescherming is verleend);
- Het Park voor het garanderen van de veiligheid van hun bezoekers en medewerkers.

De burgemeester kan partijen aanmoedigen om hun rol te pakken. Daarbij de druk opvoeren en zo nodig escaleren op basis van het juridisch instrumentarium. Indien de wolf gevaarlijk gedrag vertoont en er daardoor ernstige vrees is voor het ontstaan van een oproerige beweging of ernstige wanordelijkheden kan de burgemeester op grond van artikel 175 Gemeentewet aan het Park een (kortdurend) noodbevel geven die hij nodig acht om het gevaar te beperken.

Voordat er een noodbevel kan worden gegeven wordt eerst gekeken wat mogelijk is op basis van reguliere wettelijke bevoegdheden. Inzet van dergelijke noodbevoegdheden dient namelijk altijd proportioneel en subsidiair te zijn. Daarbij moet ook er worden gekeken welke bevoegdheden er eerst door anderen kunnen worden ingezet. Het gaat hierbij dus om bevoegdheid van gedeputeerde staten om ontheffing te verlenen op grond van de Wet natuurbescherming en de bevoegdheid van de ontheffingshouder (in dit geval de provincie) om daar daadwerkelijk gebruik van te maken. Indien de verleende ontheffingen niet toereikend zouden blijken te zijn - nu er alleen een ontheffing is verleend van het verbod de wolven te verstoren door gebruik van een paintballgeweer en op korte termijn wellicht een ontheffing van het verbod de wolven te verstoren door het zenderen van de wolven - zijn gedeputeerde staten eerst aan zet om een ontheffing te verlenen van het verbod de wolven te vangen c.q. te doden. Het is dan vervolgens aan de ontheffingshouder om daar gebruik van te maken. Bij acuut gevaar zoals een bijtincident is bovendien het Park eerst aan zet om hun bezoekers in veiligheid te brengen en maatregelen te nemen, zoals het sluiten van het park. De burgemeester kan in dat geval het Park daarop wijzen alvorens daartoe een noodbevel te geven.

Indien dit alles niet tot een bevredigend resultaat leidt om het leven van de bezoekers en medewerkers van het park te beschermen, kan als ultimatum remedium een noodbevel worden gegeven. Dit betreft een ultimatum remedium omdat het de bevoegdheden van andere actoren doorkruist. Bevelen met de volgende inhoud zouden kunnen worden gegeven:

Scenario 1: Er is wél een ontheffing verleend

De burgemeester kan een noodbevel geven tot het uitvoeren/gebruik maken van de ontheffing. Op dit moment is er alleen sprake van een ontheffing die is verleend aan de provincie Gelderland voor het schieten met een paintballgeweer. Een noodbevel tot uitvoering van de ontheffing zou in dit geval daarom alleen aan de provincie kunnen worden gegeven, omdat aan het Park nog geen ontheffing is verleend. Dit is een

theoretische mogelijkheid, maar de vraag is uiteraard wel of dit bestuurlijk wenselijk is.

Scenario 2: De verleende ontheffing is niet toereikend voor de mate van gevaar

Indien er geen ontheffing is verleend voor het doden van de wolf en er zich acuut (levens)gevaar voor personen voordoet zoals een bijtincident kan er aan twee bevelen worden gedacht:

- noodbevel aan het Park om het park kortdurend te sluiten. Deze optie komt alleen in beeld als het Park zelf onvoldoende maatregelen neemt om personeel of bezoekers te beschermen. Om het proportioneel te laten zijn is het raadzaam om een zeer kortdurende periode op te nemen – bijvoorbeeld een periode van één week – waarbinnen gedeputeerde staten dan een besluit kan nemen op een ontheffingsaanvraag met een ruimere strekking.

- noodbevel aan de provincie/het Park tot het doden van de wolf. In het kader van subsidiariteit zal dit pas aan de orde zijn, wanneer met het sluiten van het park het probleem niet kan worden opgelost. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie waarbij er sprake is van acuut levensgevaar. De afweging of het doden van de wolf noodzakelijk is, ligt bij de gedeputeerde staten als bevoegd gezag op grond van de Wet natuurbescherming. Alleen bij acute gevaarzetting waar dat proces niet kan worden afgewacht komt een noodbevel van de burgemeester in beeld. Een bezwaar dat bovendien aan dit bevel kleef is dat de burgemeester zich inhoudelijk uitspreekt over de problematiek omtrent de wolf.

Omdat de noodbevelen zeer ingrijpend zijn en in sommige gevallen de bestaande wettelijke bevoegdheden van gedeputeerde staten doorkruisen, zal in de onderbouwing moeten worden meegenomen dat de overheid een positieve verplichting heeft om het recht op leven (dat in artikel 2 EVRM staat) daadwerkelijk voor burgers te beschermen.

NB. Omdat het park niet alleen is gelegen op grondgebied van de gemeente Ede maar ook van de gemeente Arnhem, zal een noodbevel dat het gehele grondgebied van het park omvat alleen het gewenste effect hebben als de burgemeester van Arnhem tegelijkertijd een gelijkkluidend noodbevel neemt. Een noodbevel ondertekend door beide burgemeesters (ieder voor hun eigen bevoegdheid) is ook een optie.

Verdieping: Verzoek van burgers tot tijdelijke sluiting en permanente sluiting

Naast een ambtshalve sluiting is denkbaar dat derden de burgemeester verzoeken het park te sluiten. Een dergelijk verzoek geldt als aanvraag in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht waarop een besluit moet worden genomen.

Permanente sluiting van het park (zodat de wolf daar zou kunnen blijven) valt buiten de bevoegdheden die toekomen aan de burgemeester. Mocht een derde-belanghebbende hiertoe een vordering willen instellen dan zou deze gericht moeten worden aan de rechter. Twee routes zijn denkbaar:

- *Een derde-belanghebbende kan bezwaar maken en vervolgens beroep instellen tegen een door Gedeputeerde Staten verleende ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming. Daarbij kan tevens worden verzocht om een voorlopige voorziening. In dit kader zou de bestuursrechter in beeld kunnen komen om een oordeel te geven over sluiting van het park als alternatief voor de ontheffing.*
- *Een andere (meer theoretische) route zou het instellen van een collectieve actie zijn op grond van artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek. Deze procedure heeft eerder geleid tot uitspraken over de opvang van asielzoekers in Ter Apel en de 'Urgenda' uitspraak over het klimaatbeleid. Deze route staat echter alleen open als er geen mogelijkheid is om het geschil voor te leggen aan de bestuursrechter. Gezien het voorgaande lijkt dat hier minder waarschijnlijk.*

Maatregelen gericht op handhaving (openbare) orde binnen het park

Indien de bezoekers van het park zich niet aan de huisregels houden, kan het Park in eerste instantie deze bezoekers daarop wijzen. De bezoekers kan de toegang tot het park worden ontzegd. Indien men dan niet vertrekt, kan de politie worden ingeschakeld wegens huisvredebreuk. De burgemeester kan het Park hierop aanspreken.

De Wet openbare manifestaties is niet van toepassing. Een openbare plaats wordt in artikel 1 gedefinieerd als: 'een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek'. Dat de plaats 'openstaat' betekent voorts dat geen beletsel in de vorm van een meldingsplicht, de eis van een voorafgaand verlof of de heffing van een toegangsprijs gelden voor het betreden van de plaats.

Indien er sprake is van ernstige wanordelijkheden of ernstige vrees daarvoor, heeft de burgemeester de

volgende juridische opties:

1. Op grond van artikel 175 Gemeentewet aan het Nationaal Park een (kortdurend) noodbevel geven tot het handhaven van de eigen opgestelde huisregels;
2. Op grond van artikel 176 Gemeentewet een noodverordening vaststellen met daarin een samenscholingsverbod en eventuele andere noodzakelijke maatregelen;
3. Op grond van artikel 175 Gemeentewet aan het Park een (kortdurend) noodbevel geven tot sluiting van het park (zie uitgebreider: hiervoor).

NB 1: In alle gevallen geldt dat een maatregel alleen kan worden genomen als daarvoor is voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Inzet van een noodbevel in deze situatie is daarom zeker niet vanzelfsprekend.

NB 2: Voor zover een maatregel betrekking heeft op het gehele grondgebied van het park (ook gemeente Arnhem) kan het gewenste effect alleen bereikt worden als de burgemeester van Arnhem tegelijkertijd een gelijkluidende maatregel treft. Een maatregel die door beide burgemeesters wordt ondertekend (ieder voor zijn eigen bevoegdheid) is ook een optie.

Verdieping: Toepassen noodbevoegdheden op privéterrein

De toepassing van de noodbevoegdheden in artikel 175 en artikel 176 van de Gemeentewet op privéterrein zal per definitie een inbreuk betekenen op grondrechten. Hierbij kan in deze situatie met name worden gedacht aan op het recht op eigendom van het Park dat is vervat in artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. Afhankelijk van de situatie kan ingrijpen rechtmatig zijn. Hierbij moet een afweging worden gemaakt van de proportionaliteit van de maatregel ten opzichte van de noodzaak.

1.4. BUITEN HET PARK- maatregelen gericht op openbare orde buiten het park

1. Manifestatie

Indien er sprake is van een manifestatie in de zin van de Wet openbare manifestaties (Wom) kan aan de deelnemers van de betoging een aanwijzing worden gegeven op grond van artikel 6 van de Wom (in het belang van het verkeer of ter voorkoming van wanordelijkheden). Dit kan in de vorm van een pamflet geschieden. Indien de deelnemers zich daar niet aan houden kan de politie hen verbaliseren wegens overtreding van de aanwijzingen op grond van artikel 11 van de Wom.

Indien de gezamenlijke meningsuiting op de achtergrond verdwijnt en er geen sprake meer is van een manifestatie of indien het belang van het verkeer of het belang van het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden dit vordert, kan de burgemeester op grond van artikel 7 van de Wom de deelnemers de opdracht geven de manifestatie terstond te beëindigen en uiteen te gaan. Hierbij kan gelijktijdig een noodverordening op grond van artikel 176 Gemeentewet wordt afgekondigd met een algemeen manifestatieverbod (eventueel gecombineerd met een gebiedsverbod of een samenscholingsverbod).

2. Verstoring openbare orde - APV en gebiedsverbod

Indien op voorhand duidelijk is dat geen sprake is van een manifestatie (individuele acties, of andere handelingen dan de gezamenlijke meningsuiting voeren de boventoon) kunnen mensen die de openbare orde verstoren geverbaliseerd worden door de politie op grond van verstoring van de openbare orde (artikel 2:1 van de APV) of het plegen van andere strafbare feiten. De politie kan de mensen vorderen bij de ingang weg te gaan.

Een mogelijke vervolgstap is een gebiedsverbod voor individuele personen op grond van de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet. Ultimum remedium is een noodverordening op grond van artikel 176 van de Gemeentewet met een algemeen gebiedsverbod of een samenscholingsverbod.

3. Verstoring openbare orde met signalen van wapens- veiligheidsrisicogebied

Indien er signalen zijn dat er mensen met wapens van plan zijn zich te begeven naar de ingangen van het park, kan er op grond van 2:76 van de APV (na overleg met de officier van justitie volgens artikel 151b lid 2 van de Gemeentewet), een veiligheidsrisicogebied aangewezen worden om preventief te kunnen fouilleren.

1.5. Advies voor korte en middellange termijn

Op dit moment is er door gedeputeerde staten een ontheffing verleend aan de provincie Gelderland van het verbod de wolven te verstoren door gebruik van een paintballgeweer. De verwachting is dat er op korte

termijn een nieuwe ontheffing zal worden verleend van het verbod de wolven te verstoren door het zenderen van de wolven. Het advies voor de komende dagen is vinger aan de pols te houden hoe en wanneer de provincie aan de ontheffing uitvoering zal geven. De komende weken kan dan gemonitord worden of de maatregel leidt tot het gewenste effect (de wolf die weer mensenschuw wordt).

Voor de middellange termijn is de algemene strategie om de betrokkenen (provincie en het Park) te blijven aanspreken op hun eigen taken en bevoegdheden in dit proces. Allereerst door het voeren van het goede gesprek. Het gebruik van de noodbevoegdheden gericht op de wolf zijn echt een ultimatum remedium en zullen slechts kunnen worden ingezet - ook in het geval van acuut gevaar - indien zowel de provincie als het Park hun taken veronachtzamen. Zo nodig kan daarom bij deze partijen hierover de druk worden opgevoerd. Een beroep op de Minister om te interveniëren in het kader van de taakverwaarlozingsregeling kan hierbij ook een optie zijn.

Bij maatschappelijke onrust IN of BUITEN het park is inzet van de burgemeestersbevoegdheden mogelijk eerder aan de orde.