

Externe begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen

Advies Beheer Oostvaardersplassen

Kaders voor provinciaal beleid
Provincie Flevoland



April 2018



Externe begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen

Advies Beheer Oostvaardersplassen

**Kaders voor provinciaal beleid
provincie Flevoland**

April 2018

Woord vooraf

Voor u ligt het advies over een bijzonder stukje Nederland. De Oostvaarderplassen zijn ontstaan doordat de mens land wilde inrichten maar eerst even elders in Zuid-Flevoland aan de slag moest. Ondertussen ging de natuur zijn gang en ontstond er een uniek gebied met een geheel eigen dynamiek. Eigenlijk een schitterend 'ongelukje'. De mens heeft vervolgens in de loop der jaren wel geëxperimenteerd met natuurontwikkeling in het gebied, maar de resultaten daarvan lieten zich niet voorspellen. Sommige leidden tot enthousiasme, andere vielen tegen.

Zoals zo vaak probeerde de mens vast te leggen hoe het gebied zich moest ontwikkelen. Dat gebeurde door het vaststellen van natuurdoelen, door het propageren van de enige waarheid over het te voeren beheer en door het gebied volledig te omheinen. Maar de bijzondere waarden van het gebied kunnen alleen maar tot ontwikkeling komen als er dynamiek is: dynamiek van het watersysteem, dynamiek in de aanwezigheid van vogelsoorten en zoogdieren en door vegetatiesuccessie. Alleen door die dynamiek toe te laten, ontstaan er weer dynamische evenwichten.

Het Oostvaarderplassegebied is er. Het is bijzonder dat tussen de stedelijke gebieden van Almere en Lelystad en dicht bij het metropoolgebied van Amsterdam een gebied bestaat waar natuurlijke processen dominant zijn. Dat heeft een grote maatschappelijke en economische waarde.

De commissie waarvan ik voorzitter mocht zijn, heeft zich vier maanden intensief met het Oostvaarderplassegebied beziggehouden. Wij hebben met veel mensen en instanties gesproken. Wij hebben veel verschillende en vaak tegenstrijdige opvattingen over het gebied gehoord. Maar in de gesprekken werden we telkens getroffen door de betrokkenheid van mensen bij het gebied, ongeacht hun belangen, doelen en opvattingen. Alle gesprekspartners waren, ieder op hun eigen wijze, overtuigd van het unieke karakter en de bijzondere betekenis van het gebied in dit deel van Nederland.

Het welzijn van de runderen, paarden en herten in het gebied is in de gesprekken uiteraard prominent aan de orde geweest. Wij hebben als commissieleden goed inzicht gekregen in de emoties en uiteenlopende argumenten voor en tegen het gevoerde beleid en beheer. In de periode dat we tot ons advies zijn gekomen, zijn er zoals bekend heftige acties van burgers geweest tegen het beheer van de grote grazers en de grote sterfte van dieren dit jaar.

In dit advies schetsen wij een perspectief voor maatschappelijk gedragen beheer van de grote grazers. Maar het Oostvaardersplassengebied is veel meer dan het gebied waar grote grazers leven. Provinciale Staten van Flevoland hebben hun opdracht aan onze commissie op een zodanige wijze geformuleerd dat wij integraal naar alle aspecten van het gebied konden kijken: van natuurwaarde tot economische betekenis.

Wij hebben niet geprobeerd het zoveelste deskundigenrapport over het gebied op te stellen. Ons advies schetst een samenhangend kader voor het beleid van de provincie. We hebben aandacht besteed aan al wat rond het gebied leeft en ja, wij hebben keuzes moeten maken. Onze keuzes zullen niet iedereen tevreden stellen. We zijn pragmatisch te werk gegaan vanuit het besef dat in het verleden ontwikkelingen in het gebied niet voorspelbaar zijn gebleken en dat ze dat naar de toekomst toe ook niet zullen zijn. Er moet voortdurend vinger aan de pols worden gehouden. Maatregelen moeten worden genomen en ze moeten kunnen worden bijgesteld op basis van voortschrijdend inzicht. Het is belangrijk het vizier open te houden en ruimte te laten voor toekomstige generaties om weer andere keuzes te maken.

De commissie heeft van velen inzichten en ideeën mogen lenen om tot het advies te komen. Daarvoor willen wij hen danken. De provincie is nu aan zet. Dat is voor Provinciale Staten in de huidige omstandigheden een moeilijke opgave. Zij moeten een afweging maken tussen volstrekt verschillende grootheden en belangen. Maar dat is de inherente taak van een bestuur en volksvertegenwoordiging: de enige die appels en peren met elkaar moeten vergelijken, zoals een leermeester van mij dat vroeger al zei.

De commissie hoopt dat het voorliggend advies de basis vormt vormen voor een beleid dat sturing geeft aan het beheer van een bijzonder gebied in ons land en dat kan rekenen op een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak.

Pieter van Geel

Voorzitter Externe Begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen

April 2018

Inhoud

Samenvatting	1
1. Aanleiding en Opdracht	9
2. De Oostvaardersplassen	13
2.1 Uniek gebied	13
2.2 Gemaakte Natuur	14
2.3 Natura 2000-gebied	15
2.4 Maatschappelijke omstreken gebied	15
2.4 Uitgangspunten voor de ontwikkeling van het gebied	17
2.5 Doel voor het provinciaal beleid	19
3. Natura 2000-gebied	21
3.1 Doel	21
3.2 Stand van zaken en ontwikkelingen	21
3.3 Ambitie	23
3.4 Kader voor beleid en beheer	23
3.5 Advies.....	26
4. Grote grazers in de Oostvaardersplassen	27
4.1 Ontwikkeling van de aantallen grote grazers	27
4.2 Functie van grote grazers	28
4.3 Wintersterfte grote grazers.....	29
4.4 ICMO2	30
4.5 Uitvoering van de ICMO2 adviezen	30
4.6 Alternatieve vormen voor beheer	33
4.7 Slotsom	34
5. Grote grazers: welzijn en beheer	35
5.1. Doel.....	35
5.2. Ambitie	35
5.3. Kaders voor beleid en beheer	36
5.4 Monitoren en nader onderzoek	43
5.5 Communicatie.....	44
5.6 Advies.....	45
6. Landschap	47
6.1 Doel	47
6.2 Stand van zaken en ontwikkelingen	47
6.3 Ambitie	48
6.4 Kader voor beleid en beheer	48
6.5 Advies.....	49

7. Toerisme en recreatie.....	51
7.1 Doel	51
7.2 Stand van zaken en ontwikkelingen	51
7.3 Ambitie	52
7.4 Kader voor beleid en beheer	52
7.5 Advies.....	57
8. Nationaal Park Nieuw Land	59
8.1 Doel	59
8.2 Ontwikkeling en kader	59
8.3. Advies	60
9. Oostvaardersplassen en Lelystad Airport.....	61
9.1 Doel	61
9.2 Ontwikkelingen	61
10. Communicatie en educatie	63
10.1 Doelen	63
10.2 Ontwikkelingen en kaders.....	63
10.3 Advies.....	64
11. Governance.....	65
11.1 Doel	65
11.2 Ontwikkelingen	65
11.3 Kader	66
11.4 Advies.....	67
12. Financiële Middelen	69
12.1 Investerings en uitgaven.....	69
12.2 Beschikbare en benodigde financiële middelen.....	69
12.3 Dekking van de extra benodigde financiële middelen	72
12.4 Relatie met Nationaal Park Nieuw Land	72
12.5 Advies.....	72
Bijlage 1. Lijst van personen die zijn geconsulteerd door de commissie	73
Bijlage 2. Geraadpleegde documenten.....	75
Externe Begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen	77

Samenvatting

In dit adviesrapport presenteert de Begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen doelen, ambities en kaders voor het toekomstig beleid van de Provincie Flevoland voor het Oostvaardersplassengebied.

Oostvaardersplassen

Het Oostvaardersplassengebied is een relatief groot en ongerept natuurgebied. Het is bijzonder dat dit bestaat tussen de stedelijke gebieden van Almere en Lelystad en dicht bij het metropoolgebied van Amsterdam. Het is een van oorsprong door de mens gemaakt gebied, waarin ruimte is gegeven aan ontwikkeling van natuurwaarden en waarbij menselijk ingrijpen verder ondersteunend is geweest aan die ontwikkeling. Het is aangewezen als Natura 2000-gebied voor verschillende Vogelrichtlijnsoorten. In het gebied zijn groepen runderen, paarden en herten geïntroduceerd en die hebben de ruimte gekregen om zich op een natuurlijke wijze te ontwikkelen tot omvangrijke kuddes. Het is tegelijkertijd ook een maatschappelijk omstreden gebied vanwege juist de omvang van de kuddes en de sterfte die tijdens een aantal winterperiodes onder deze grote grazers heeft plaatsgevonden.

Het gebied bestaat uit een kerngebied dat is opgedeeld naar een moerasgebied van 3600 hectare en een grazig gebied met voornamelijk graslanden van 1880 hectare. Het gebied grenst aan de noordkant aan het Markermeer. Voor het overige bestaan de randen van het kerngebied uit bossen afgewisseld met open velden.



Begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen

De Begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen is in november 2017 ingesteld door Gedeputeerde Staten van Flevoland. De commissie heeft als opdracht om invulling te geven aan richtinggevende uitspraken van Provinciale Staten van februari 2017 over de toekomst van het

Oostvaardersplassengebied. De Staten beogen een optimaal functionerend Oostvaardersplassengebied met brede maatschappelijke waardering. Het flora- en faunabeheer moet passen bij de huidige grootte van het gebied. Daarbij wensen de Staten dat het dierenwelzijn van de grote grazers goed geborgd is en het grote aantal grazers in evenwicht is met de ecologische draagkracht van het voor die dieren opengesteld gebied.

- **Werkwijze en uitgangspunt voor advisering**

De commissie heeft haar advies opgesteld op basis van bestudering van bestaande rapportages en onderzoeken en circa 40 gesprekken met personen en instanties die op een of andere wijze betrokken zijn bij het Oostvaardersplassengebied, deskundig zijn op het vlak van natuur, landschap, recreatie, toerisme of economie, of belangen behartigen op een van die terreinen. Het rapport bevat een review van het tot nu toe gevoerde beleid.

De uitspraken van Provinciale Staten zijn richtinggevend voor een integrale benadering van het gebied. De vraagstukken in het gebied zijn nog niet eerder in samenhang opgepakt. Op basis de aanzet van de Staten komt de commissie met een advies dat zich richt op de samenhang van natuur, landschap, dierenwelzijn, toerisme en recreatie, bereikbaarheid en economische betekenis van het gebied. De commissie sluit bij haar advies voorts aan bij de grondgedachte dat de kracht van het gebied is dat het rust en ruimte biedt voor de ontwikkeling van verschillende natuurwaarden.

Ontwikkelingen

- **Natura 2000**

De Natura 2000-doelen die op Europees niveau voor het Oostvaardersplassengebied zijn geformuleerd staan onder druk. De commissie constateert dat veel tijd is verstreken tussen het aanwijzen van het gebied als Natura 2000-gebied, de opstelling van het Natura 2000-beheerplan en de start van de uitvoering van maatregelen voor verbetering van de natuurlijke condities voor de instandhouding van de vogelsoorten.

- **Welzijn grote grazers**

De grote grazers – hekrundersen, konikpaarden en edelherten – zijn in het gebied geïntroduceerd om te voorkomen dat het grazige deel dichtgroeit, waardoor er onvoldoende graslanden blijven voor foeragerende grauwe ganzen. Die ganzen beheren op hun beurt het moerasriet. De grote grazers vervullen daarmee een functie voor de realisatie van de Natura 2000-doelen.

De kuddes grote grazers zijn na introductie in het gebied snel in aantallen toegenomen. De begrazing heeft het landschap van het grazig gebied veranderd. Van een landschap met struwelen en ruigtes is het een volledig open kort begraasd grasland geworden. De variatie en dynamiek in vegetatie zijn beperkt. Er zijn vogelsoorten en kleine zoogdieren uit het gebied verdwenen en daarvoor zijn enkele vogelsoorten die gedijen op open graslanden in de plaats gekomen.

De ruimte die geboden wordt aan natuurlijke processen in het gebied heeft erin geresulteerd dat sinds de eeuwwisseling in een aantal winters veel grote grazers te sterk inteerden op hun (vet-) reserves en stierven door voedseltekorten. Maatschappelijke commotie daarover heeft in het verleden, toen de rijksoverheid nog verantwoordelijk was voor het welzijn van deze dieren, geleid tot de instelling van een aantal internationale commissies die adviezen hebben uitgebracht over het gewenste beheer.

De commissie constateert dat de door de internationale adviescommissie ICMO2 uit 2010 uitgebrachte adviezen maar ten dele zijn uitgevoerd. Een belangrijk advies was de verbinding van het Oostvaardersplassengebied met andere natuurgebieden binnen en buiten Flevoland om dieren de mogelijkheid te geven voedsel ook elders te zoeken. De Rijksoverheid heeft in 2011 besloten die

verbinding niet te realiseren. Voorts zijn beschuttingsmogelijkheden die door ICMO2 zijn geadviseerd, nog in beperkte mate gerealiseerd.

ICMO2 adviseerde de kuddes te beheren volgens het principe van vroeg-reactief beheer dat erop is gericht onnodig lijden door voedseltekorten te voorkomen en dieren zo nodig tijdig af te schieten op basis van waarneming van matig tot slechte fysieke conditie, afwijkende gedragskenmerken of omgevingsfactoren. Die wijze van beheer heeft er mede toe geleid dat na enkele mildere winters de aantallen grazers sterk konden groeien tot in totaal 5230 dieren in oktober 2017. Daarop volgde een in de laatste winter een sterfte van circa 3000 dieren, voornamelijk door afschot van de dieren.

Deze omvangrijke sterfte kan worden opgevat als een correctie door de natuur, maar daarvoor bestaat in Nederland geen breed maatschappelijk draagvlak. De mens zit dicht op deze natuur en neemt waar dat dieren in een incompleet, omheind systeem leven. Het wordt maatschappelijk niet breed geaccepteerd dat dieren zichtbaar vermageren en dat een groot deel daarvan vervolgens sterft, door afschot of op een natuurlijke wijze. De sterfte van grote grazers heeft in de maanden februari tot en met april van dit jaar tot veel maatschappelijke commotie, burgeracties en aandacht in de media geleid.

Adviezen van de commissie voor het Oostvaardersplassengebied

De commissie komt met een aantal adviezen voor het provinciaal beleid in relatie tot de uitspraken van Provinciale Staten.

Topprioriteit aan uitvoering Natura 2000-beheerplan

De commissie adviseert om topprioriteit te geven aan de uitvoering van het Natura 2000-beheerplan voor het gebied. Belangrijke maatregelen die met spoed maar zorgvuldig ter hand moeten worden genomen, zijn de reset van het moerasdeel van het kerngebied en vernatting van delen van het grazig gebied waardoor daar meer plas-dras ontstaat en er een geleidelijke overgang komt tussen het moerasgebied en de drogere delen van het grazig gebied. De vernatting op onder meer de delen Broeklanden en Waterlanden in het grazige gebied beslaat circa 500 hectare.

Bevordering van het welzijn van de grote grazers

De commissie adviseert om het beleid en beheer van de grote grazers aan te passen. Doel van het beleid moet zijn dat er levensvatbare populaties grote grazers in het Oostvaardersplassengebied zijn en dat het welzijn van de dieren is gewaarborgd. Voorkomen moet worden dat dieren onnodig lijden vanwege voedseltekorten en dat er in de winter te weinig beschuttingsmogelijkheden zijn.

• Beschuttingsmaatregelen

De commissie adviseert de provincie om voldoende beschuttingsmogelijkheden voor de dieren te realiseren in het kerngebied van de Oostvaardersplassen. Dit betekent dat bosschages in verschillende vormen moeten worden gerealiseerd in het grazige deel van het kerngebied. Dat zal beslag leggen op circa 300 hectare van dit deel van het kerngebied.

Anders dan ICMO2 adviseerde, pleit de commissie ervoor om de dieren geen toegang te geven tot de randen van het kerngebied om daar beschutting te zoeken in de bossen. Indien de betrokken overheden en beheerder Staatsbosbeheer toch besluiten om runderen, herten of paarden in de randen te laten leven, dan dienen die dieren niet in verbinding te staan met de kuddes in het kerngebied.

• Vermindering van de ruimte voor begrazing en van de begrazingsdruk

De maatregelen voor vernatting beslaan 500 hectare en de beschuttingsmaatregelen 300 hectare. Die gaan af van de huidige 1880 hectare grasland in het grazige deel. Daardoor blijft er circa 1080 hectare grasland over voor begrazing door grote grazers en ganzen. Voor het bepalen van een

acceptabele begrazingsdruk die passend is voor de Natura 2000-doelen, die voorkomt dat er wintersterfte onder grote grazers ontstaat door voedseltekorten en die ruimte geeft voor ontwikkeling van vegetatietypen en vegetatiestructuren, grijpt de commissie terug op de situatie van het midden van de jaren negentig, toen een aantal van de gesignaleerde vraagstukken niet speelden. De begrazingsdruk was in die tijd circa 1,4 dier per hectare. De commissie adviseert om die begrazingsdruk voor de komende jaren als plafond te hanteren voor de winterstand. Dat betekent dat op de 1080 hectare er ruimte is voor een maximum aantal van circa 1500 dieren. Dat plafond kan na een aantal jaren op basis van informatie over ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden naar boven of beneden worden bijgesteld. Een eventuele bijstelling dient dan wel te worden geformaliseerd in een besluit van Gedeputeerde Staten.

- **Reset van begrazingsdruk in 2018**

De commissie adviseert echter om aanvullend op de aanpassing van de begrazingsdruk in 2018 tot een reset van het aantal grote grazers te komen en de aantallen dit jaar te verminderen tot 1100 dieren. Daardoor ontstaat een begrazingsdruk die gedurende twee jaar ruim onder het genoemde plafond blijft. Dit helpt om de sterk aangetaste graslanden te laten herstellen, meer dynamiek in de vegetatieontwikkeling te krijgen en om provincie, waterschap en Staatsbosbeheer de ruimte te geven voor realisatie van herinrichtingsmaatregelen in het kerngebied. Ook is er zo tijd om nog een aantal vraagstukken op het vlak van het beheer in de toekomst nader te verkennen en uit te werken.

Die reset van het aantal grote grazers moet zeer zorgvuldig gebeuren. Het gaat om een groot aantal dieren: van circa 2260 (stand per eind maart 2018) naar 1100; dat is een vermindering met 1160 dieren, exclusief de natuurlijke aanwas door geboortes in 2018. De commissie adviseert om de vermindering van de aantallen te differentiëren naar de soorten.

Het aantal getelde runderen eind maart bedroeg nog geen 160. Dit aantal dient te worden gehandhaafd en er is ruimte voor groei van het aantal dit jaar en de komende jaren met het oog op een levensvatbare populatie.

Het aantal paarden dient te worden verminderd met circa 180 dieren plus de netto aanwas (geboorte min natuurlijke sterfte) in de rest van dit jaar. Dit kan gebeuren door een zo groot mogelijk deel te vangen, uit het gebied te verwijderen en te vervoeren naar gebieden elders in Nederland of Europa. Dat dient op een zeer zorgvuldige wijze te gebeuren, door instanties die op dat vlak een reputatie van betrouwbaarheid hebben en met in achtname van alle natuur-, veterinaire en vervoersregels die er nationaal en internationaal bestaan. Er dient te worden gewaarborgd dat zorgvuldigheid en dierenwelzijn voorop staan.

Voor edelherten zijn er uit oogpunt van uitvoerbaarheid geen andere mogelijkheden dan afschot. Net als elders in Nederland gebeurt, zullen ook gezonde dieren moeten worden afgeschoten. Het gaat om in totaal 980 dieren, plus de netto aanwas in de rest van dit jaar.

Voor het afvangen en het afschot van dieren voor de reset, dient een apart protocol te worden opgesteld waarin rekening wordt gehouden met gezondheidsaspecten van dieren, sociale verbanden, gedragskenmerken, omgevingsfactoren, en waarin zorgvuldig handelen wordt voorgeschreven en nationale en internationale regelingen in acht worden genomen.

De realisatie van de reset vergt een groot aantal formele toestemmingen van provincie en andere overheden. Om de reset te realiseren moet met spoed besloten worden over de aanvragen daarvoor.

- **Beheer na de reset van de begrazingsdruk**

Het beheer na de reset in 2018 bestaat uit een strikte uitvoering van vroeg-reactief beheer, aangevuld met beheer dat is gericht op een beheerste ontwikkeling onder het genoemde plafond

van 1500 dieren. Het beheer richt zich echter niet primair op realisatie van aantallen, maar op informatie over de ontwikkeling van de Natura 2000-doelstellingen, het dierenwelzijn, de voedselsituatie voor de dieren, en de vegetatie- en de landschappelijke ontwikkeling. Die informatie wordt in alle seizoenen verzameld. Ook het beheer vindt, wanneer dit nodig is, jaarrond plaats door afschot van dieren die in slechte conditie zijn of gedragsstoornissen vertonen.

De commissie stelt voor het beheer de randvoorwaarde dat circa 90% van de grote grazers in dierconditiefasen 4 (matig-goed) of 5 (goed) van het afschotprotocol van Staatsbosbeheer dient te zijn en zonder bijvoeren de winter moet kunnen doorkomen. Staatsbosbeheer zal aldus voorafgaand aan de winter moeten beoordelen hoe onder meer de voedselbeschikbaarheid van het gebied is in relatie tot het aantal grote grazers. De beheerder dient hier zo nodig op in te grijpen vóór het begin van de winterperiode.

- **Nadere verkenning van mogelijkheden voor beheer**

De commissie heeft onderwerpen geformuleerd voor het beheer van de grote grazers die nader kunnen worden verkend en die in de toekomst tot verdere bijstelling van het beheer kunnen leiden. Daarbij gaat het onder meer om de vraagstukken van gehouden versus wilde dieren, verschillend beheer van de soorten, het eventueel alsnog uitnemen van één of twee soorten uit het gebied en mogelijkheden voor het op een andere wijze dan tot nu toe, verwerken van gestorven dieren – bijvoorbeeld verwerken voor dierlijke of menselijke consumptie.

Monitoring

Monitoring van de ontwikkeling van de Natura 2000-doelstellingen, de conditie van de dieren, vegetatie-ontwikkeling en landschappelijke waarden wordt de basis voor het beheer. Beheer gebeurt volgens het hand-aan-de-kraan-principe: er kan worden bijgesteld op basis van informatie uit de monitoring.

De monitoringsinformatie wordt ook gebruikt voor een toekomstige wetenschappelijke review. De commissie pleit ervoor om die review te laten plaatsvinden nadat de Natura 2000-maatregelen en het beleid op basis van de adviezen van deze commissie zijn uitgevoerd en zij effecten sorteren.

Communicatie over beheer en natuur

De commissie acht het van groot belang dat Staatsbosbeheer in samenwerking met overheden en andere organisaties voortdurend en proactief communiceert over het beheer van grote grazers en over het natuurbeheer in het Oostvaardersplassengebied in het algemeen. De communicatie en educatie moet volgens de commissie worden verbreed naar natuur en natuurbeheer in Nederland, de wijze waarop de mens zich verhoudt tot de natuur en de opvattingen die er over natuur in onze samenleving zijn. Ook de maatschappelijke en economische functies van natuur en natuurgebieden dienen daarbij aan de orde te komen.

Landschap

Maatregelen die worden genomen in het kerngebied in het kader van Natura 2000, vernatting, realisatie van beschuttingsmogelijkheden en verminderde graasdruk, hebben invloed op de landschappelijke waarden in het Oostvaardersplassengebied. De commissie adviseert dat bij de maatregelen de landschappelijke aspecten telkens expliciet worden meegenomen en meegewogen. In het grazige gebied dient een halfopen landschap te ontstaan, zoals altijd al de bedoeling is geweest.

Toerisme en recreatie

De commissie constateert dat de recreatieve voorzieningen in en rond het Oostvaardersplassen in wisselende mate aanwezig en van wisselende kwaliteit zijn. Dat kan en moet verbeteren en daarvoor moet worden geïnvesteerd. De betrokken gemeenten Almere en Lelystad, de provincie en Staatsbosbeheer hebben daartoe al stappen gezet door plannen te ontwikkelen, maar de commissie stelt dat er meer moet gebeuren:

- verbeteren van de bereikbaarheid van het gebied, per auto, fiets en openbaar vervoer;
- Poortontwikkeling; naast realisatie van de Poorten aan de kanten van de beide steden, eventueel ruimte bieden voor een derde poort voor de randen van het gebied, bij de rijksweg A6;
- aanleggen van uitkijkvoorzieningen in het kerngebied, van paden ernaartoe en uitbreiden van routes en groepsvervoersmogelijkheden in het kerngebied; in alle gevallen is de toegang tot het kerngebied alleen mogelijk onder begeleiding, is zij aan regels gebonden en in bepaalde perioden van het jaar beperkt mogelijk;
- uitbreiden van capaciteit van voorzieningen aan de randen van het gebied die zicht bieden op de natuur in het kerngebied;
- optimalisatie van de beleving van natuur en landschap in de randen van het gebied door onder meer verbeteren van de kwaliteit van wandel- en fietspaden;
- verbinden van de toeristisch-recreatieve functie van het gebied met andere toeristisch-recreatieve attracties in Flevoland.

Nationaal Park Nieuwland

Het toekomstig Nationaal Park Nieuw Land kan een belangrijk kader bieden voor de integrale aanpak van natuur, landschap, toerisme, recreatie, communicatie en educatie rond het Oostvaardersplassengebied. De commissie acht de komst van het Nationaal Park daarom van groot belang voor het gebied en ondersteunt de aanvraag die de overheden en natuurorganisaties in Flevoland daartoe indienen bij de Rijksoverheid.

Oostvaardersplassen en uitbreiding vliegveld Lelystad

De commissie is ook gevraagd om een uitspraak te doen over het beheer in de Oostvaardersplassen en de uitbreiding van de luchthaven van Lelystad. De commissie ziet geen aanleiding tot een specifiek advies. Bij de uitbreidingsplannen is rekening gehouden met het voorkomen van verstoring van de vogels in het gebied. De vraagstukken van vliegveiligheid vanwege het risico van vogelaanvaringen zijn algemeen en aldus niet specifiek toe te spitsen op het beheer van de Oostvaardersplassen. De risico's zijn beperkt. Belangrijk is dat de gronden rond de luchthaven geen vogels aantrekken door de vegetaties en gewassen die erop staan.

Governance

De commissie constateert dat overheden in het verleden weinig belangstelling hebben getoond voor het Oostvaardersplassengebied. De ontwikkeling en het beheer lagen primair bij Staatsbosbeheer. Dat is aan het veranderen, maar de commissie merkt op dat de inzet van de partijen nog versnipperd is. Het gebied vergt in relatie tot zijn omgeving een grootsere en meer integrale aanpak dan tot nu toe het geval is. Dat vergt besturing, of *governance*, van het gebied waarin overheden nauw samenwerken met elkaar en met de beheerder, en waar verschillende maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties (van natuur tot economie) goed aangesloten zijn. Tevens moet worden georganiseerd dat er inbreng is vanuit de wetenschap in de onderbouwing van beleid en besluiten. De *governance* moet bij voorkeur vorm worden gegeven binnen het kader van het Nationaal Park Nieuw Land.

Financiële middelen

Het gebied vergt investeringen en kosten voor activiteiten om het gebied te beheren en om de toeristisch-recreatieve functie ervan te versterken. Er zijn middelen beschikbaar gesteld door de twee betrokken gemeenten, provincie en Staatsbosbeheer, maar de commissie stelt dat de uitvoering van haar adviezen meer investeringen en uitgaven vergen. De commissie geeft een indicatie van de extra middelen die nodig zijn bovenop de beschikbare € 30 mln.: circa € 15 mln. aan investeringen en € 0,9 mln. per jaar aan lopende uitgaven.

Het Oostvaardersplassengebied is van nationale en internationale betekenis en heeft een brede maatschappelijke en economische betekenis voor de regio. Daarom stelt de commissie dat voor de dekking van de investeringen en kosten niet alleen de provincie in beeld is, maar dat ook de rijksoverheid, gemeenten binnen en buiten Flevoland en private partijen moeten bijdragen.

De toekomst van de Oostvaardersplassen

De aankomende jaren staan voor de Oostvaardersplassen in het teken van het terugbrengen van een gezond en evenwichtig flora- en faunabeheer. Dat beheer is gericht op herstel van optimale condities voor de realisatie van de Natura 2000-instandhoudingsdoelen voor de Vogelrichtlijnsoorten. Het is ook gericht op het verminderen van de begrazingsdruk in het kerngebied. Daardoor zullen vegetatietypen en -structuren zich herstellen. Dat heeft ook effect op de landschapswaarden in het gebied. Vermindering van de begrazingsdruk en realisatie van beschuttingsmogelijkheden dragen bij aan een goede borging van het dierenwelzijn.

De maatregelen uit die advies leiden tot een optimaal functionerend Oostvaarderplasseengebied. In combinatie met voorzieningen op het vlak van toerisme en recreatie zal dit tot gevolg hebben dat de toeristisch-recreatieve en daarmee de economische betekenis van het gebied voor Flevoland toeneemt. De maatregelen leiden in combinatie met actieve communicatie en educatie rond natuur en natuurbeheer naar verwachting tot verbreding van het maatschappelijk draagvlak voor het Oostvaardersplassengebied en de wijze waarop het wordt beheerd.

=====

1. Aanleiding en Opdracht

De Externe begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen (hierna: de commissie) is ingesteld door het College van Gedeputeerde Staten van Flevoland. Na de benoeming van de voorzitter zijn de overige leden van de commissie op 15 november 2017 benoemd. Aanleiding voor de instelling van de commissie was de op 7 december 2016 tussen de Staatssecretaris van Economische Zaken en Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Flevoland gesloten *Overeenkomst Dierenwelzijn in de Oostvaardersplassen*. In het verlengde van het overdrachtsdocument hebben Provinciale Staten van de provincie Flevoland op 8 februari 2017 ingestemd met initiatiefvoorstel *'Richtinggevende uitspraken Beleidskader beheer Oostvaardersplassen'* dat door VVD en SGP was ingediend.

In het initiatiefvoorstel wordt aan GS gevraagd een externe begeleidingscommissie in te stellen voor het opstellen van het beleidskader. Er wordt een aanpak voorgesteld waarin de commissie haar advies baseert op consultatie van partijen die bij het Oostvaarderplasseengebied betrokken zijn of zich betrokken voelen en deskundigen en belanghebbenden op het vlak van natuur, landschap, toerisme en recreatie. De commissie moet de inbreng van de verschillende personen en instanties wegen en haar bevindingen neerleggen in een ontwerp-beleidskader.

Initiatiefvoorstel van Provinciale Staten

Het initiatiefvoorstel is leidend voor de werkzaamheden van de externe begeleidingscommissie. De staten beogen: *"Een optimaal functionerend Oostvaardersplassengebied met brede maatschappelijke waardering met daarbij een flora- en faunabeheer dat passend is bij de huidige gebiedsgrootte van de Oostvaardersplassen, waarbij het dierenwelzijn goed geborgd is en waarbij het aantal grote grazers in evenwicht is met de ecologische draagkracht van het voor de grazers opengesteld gebied"*.

De Staten stellen dat primaire hoofddoelstelling voor het gebied is dat de Oostvaardersplassen vogelnatuurreservaat zijn. Het gebied is aangewezen als Natura 2000-gebied – Vogelrichtlijngebied voor 31 vogelsoorten. De te nemen beheersmaatregelen staan allen ten dienste van deze hoofddoelstelling. De Staten noemen specifiek de volgende onderwerpen:

- a) *"Het beheer moet de Natura 2000 doelstellingen tenminste positief ondersteunen c.q. bevorderen en in elk geval niet hinderen of tenietdoen. Het centraal stellen van de Natura 2000 doelstellingen betekent dat de grote grazers daarbij mogelijk ondersteunend zijn en de omvang van de kudde daarbij geen doel op zich is. Een eventuele afname van het aantal grote grazers kan het gevolg zijn."*
- b) *Het beheer van het OVP-gebied moet zijn afgestemd op het beleid van het nieuw op te richten Nationale Park Nieuw Land.*
- c) *Het beheer moet leiden tot een toeristisch aantrekkelijk natuurgebied met een flora die behoort bij een polderlandschap, passend bij de natuurdoelenkaart en de doelstellingen van Natura 2000. Dit geldt niet alleen voor een klein gedeelte maar het hele gebied moet een etalagegebied zijn. Ook de fauna moet zo veel mogelijk in evenwicht zijn met de ecologische draagkracht van het gebied.*
- d) *Het gebied zal zoveel als mogelijk opengesteld moeten zijn. Het beheer is gericht op bezoekmogelijkheden gedurende praktisch het hele jaar door opengesteld gebied. Meer en betere wandel- en fietsroutes moeten tot stand komen. De ingangen die zijn voorgesteld moeten in verbinding staan met elkaar en dusdanig gepland dat de flora en fauna (o.a. de grote grazers) ook zijn/haar rustpunten hebben maar op niet al te grote afstanden zichtbaar moet zijn.*
- e) *Het beheer dient rekening te houden met de huidige gebiedsgrootte. In 2006 en 2010 heeft de ICMOII-commissie voorstellen gedaan om het dierenwelzijn in de OVP te bevorderen. De voorgestelde forse gebiedsuitbreiding voor alle grazers is niet uitgevoerd en dit heeft*

consequenties voor het beheer. Dit dient in beeld te worden gebracht en zal leiden tot heroverweging van de ICMO2-maatregelen die daaraan gekoppeld zijn.

- f) *Bij het beheer wordt rekening gehouden met de gevolgen van de uitbreiding van de luchthaven Lelystad."*

De inhoud van de opdracht van de commissie vloeit rechtstreeks voort uit dit initiatiefvoorstel.

Werkwijze van de begeleidingscommissie

De commissie is medio november 2017 gestart met haar werkzaamheden. De commissie heeft bestaande onderzoeken, rapporten en beleidsstukken bestudeerd en zij heeft gesprekken gevoerd.

Gesprekken en schriftelijke informatie

In de maanden december 2017 tot en met maart 2018 zijn circa veertig gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende betrokken belangengroepen en -organisaties, maatschappelijke organisaties en overheden en met individuele personen. Daarnaast hebben veel van deze personen en instanties aanvullende informatie aangereikt aan de commissie, heeft de commissie ook van andere personen en instanties informatie aangereikt gekregen en heeft de commissie veel informatie kunnen putten uit hetgeen in de maanden februari tot en met april van dit jaar in de (sociale) media is gepubliceerd. Bijlage 1 geeft een overzicht van de personen en organisaties die zijn geconsulteerd en Bijlage 2 van geraadpleegde documenten.

De gesprekken waren openhartig en hadden een vertrouwelijk karakter. De commissie komt met een zelfstandig, onafhankelijk eigen advies waarin zij integraal de verschillende en soms tegenstrijdige opvattingen en inzichten heeft afgewogen in het licht haar opdracht. In het advies zijn geen opvattingen als zodanig aan de geconsulteerde personen en instanties toe te schrijven.

Advies

De commissie heeft naast de consultatiegesprekken en informatie van bestaande onderzoeken en publicaties geen eigen onderzoek laten uitvoeren in het bestek van de opdracht. In haar samenstelling heeft de commissie vanuit een bestuurlijke invalshoek de informatie over de Oostvaardersplassen vanuit de perspectieven van ecologie, biologie, dierenwelzijn, diergeneeskunde, toerisme en recreatie geanalyseerd en op elkaar betrokken. Zij heeft gezocht naar samenhangen om te komen tot een consistent en gedragen beeld voor de toekomst van de Oostvaardersplassen in hun omgeving. Hierop kan beleid wordt gevormd dat moet bijdragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelen, het welzijn van grote grazers in het gebied en toename van toerisme en recreatie in en om het gebied.

Het advies bevat uitgangspunten, constatering van de commissie, en doelen, ambities en richtinggevend uitspraken voor toekomstig provinciaal beleid het Oostvaardersplassengebied in zijn omgeving.

Review

In het Statenvoorstel van februari 2017 wordt ook verwezen naar de 'review' die wordt genoemd in de overeenkomst tussen de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) en Gedeputeerde Staten van Flevoland van november 2016. Om tot een onafhankelijke en complete review van de ontwikkeling van het gebied en specifiek van de ontwikkeling van het dierenwelzijn te komen, is zelfstandig feitenonderzoek nodig naar de ontwikkeling van soorten, oppervlakten vegetaties, condities van de grote grazers en de omstandigheden waarin zij leven. In de review moet voorts een relatie worden gelegd tussen het gevoerde beleid en beheer en de resultaten: de effectiviteit van het beleid en het beheer.

De commissie is van opvatting van In de review dient niet alleen moet worden ingegaan op het vraagstuk van de grote grazers, maar ook op de realisatie van de Natura 2000-doelstellingen, ontwikkeling van vegetaties en van de biodiversiteit in het gebied in het algemeen.

De commissie doet in dit stadium van de ontwikkeling van het Oostvaardersplassengebied op basis van de beschikbare informatie in dit advies evaluatieve uitspraken over de stand van zaken en ontwikkelingen. Dit rapport van de commissie is een tussentijdse beleidsreview. Een complete en wetenschappelijk onderbouwde review is naar mening van de commissie aan de orde wanneer de maatregelen uit het Natura 2000-beheerplan in een verder gevorderd stadium van uitvoering zijn en voorstellen uit dit advies hun beslag hebben gekregen in het provinciaal beleid en het beheer. De commissie adviseert om op basis van haar adviezen structurele veranderingen door te voeren in het beleid en beheer van de grote grazers in de Oostvaardersplassen.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk geeft de commissie aan wat haar visie is op het Oostvaardersplassengebied in relatie tot de opdracht en wat de uitgangspunten voor haar advisering zijn. Het hoofdstuk sluit af met het algemene doel voor het toekomstig provinciaal beleid. In Hoofdstuk 3 gaat de commissie in op beleid en beheer in het kader van Natura 2000. In hoofdstuk 4 en 5 wordt ingegaan op het vraagstuk van de grote grazers. Hoofdstuk 4 beschrijft de ontwikkelingen rond de grote grazers, het welzijn van de dieren en de effecten van de aanwezigheid van de dieren in het gebied. Hoofdstuk 5 bevat een kader voor aanpassing van beleid en beheer ten aanzien van de grote grazers in het gebied. Hoofdstuk 6 gaat in op de landschappelijke aspecten van het toekomstig beleid en beheer. In hoofdstuk 7 wordt geschetst hoe toerisme en recreatie kunnen worden bevorderd. Vervolgens gaat hoofdstuk 8 in op de aansluiting van het beleid en beheer van de Oostvaardersplassen op de vorming van het Nationaal Park Nieuw Land. Hoofdstuk 9 behandelt de relatie tussen het beheer van het gebied en de uitbreiding van de luchthaven Lelystad.

Daarmee komen in de hoofdstukken 3 tot en met 9 de onderwerpen uit de richtinggevende uitspraken van Provinciale Staten aan de orde. De commissie besteedt in dit advies daarnaast aandacht aan de communicatie en educatie om maatschappelijke draagvlak voor het gebied te vergroten en te verbreden (hoofdstuk 10), de *governance* voor het gebied (hoofdstuk 11) en de financiële middelen die nodig zijn voor de realisatie van de gewenste ontwikkelingen in en rond het Oostvaardersplassengebied (hoofdstuk 12).

Dit adviesrapport bevat slechts enkele voetnoten. De commissie verwijst naar de documenten en publicaties in Bijlage 2 waaruit zij dankbaar heeft geput.

2. De Oostvaardersplassen

In dit hoofdstuk wordt het Oostvaardersplassengebied getypeerd in de paragrafen 2.1 tot en met 2.3. Paragraaf 2.4 bevat uitgangspunten voor het advies van de commissie. Het hoofdstuk sluit af met het voorstel van de commissie voor het algemene doel van het provinciaal beleid voor het Oostvaardersplassengebied (paragraaf 2.5)

Het Oostvaardersplassengebied bestaat uit een kerngebied met een moerasdeel en een graslanddeel (ook wel: grazig deel) en uit randen die grotendeels bebost zijn: Oostvaardersbos, Kotterbos, Oostvaardersveld en Hollandse Hout – zie figuur 1.



Figuur 1. Toponiemen Oostvaardersplassen (kaartproductie Provincie Flevoland, Team GEO)

2.1 Uniek gebied

Kerngebied

Het kerngebied Oostvaardersplassen is een uniek natuurgebied in een hoogdynamische, metropole omgeving. Gelegen aan de rand van de Metropoolregio Amsterdam, de dichtbevolkte Randstad en tussen Almere en Lelystad is het voor Nederland en zelfs voor noordwest Europa, een relatief omvangrijk natuurgebied van 5480 hectare. In dat gebied hebben diverse vegetaties zich spontaan ontwikkeld, is rust en ruimte voor het broeden en foerageren door vele vogelsoorten en is er een leefgebied voor grote en kleine zoogdieren. Het gebied onderscheidt zich van andere natuurgebieden in Nederland door zijn omvang, grote soortenrijkdom, grote aantallen watervogels en omvangrijke kuddes grote herbivoren (hierna: grote grazers): runderen, paarden en herten. Het

gebied is de tegenpool van het gecultiveerde en geordende Nederland. De mens kan zich er verloren voelen in de wat 'ongerepte natuur' lijkt. De omvang van een gebied is niet alleen een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van natuurwaarden maar ook voor het ondergaan van natuur en landschap door de mens.

Door de ruimte, de vegetaties en de rust hebben veel water- en moerasvogels zich tijdelijk of permanent gevestigd in dit gebied. Er zijn vogelsoorten verschenen die reeds vele jaren niet meer in dit deel van Europa waren gesignaleerd, zoals de Zeearend en de grote en kleine Zilverreiger (foto).



Het karakter van het gebied is in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw verder bepaald door de introductie van grote grazers: heckrunderen, konikpaarden en edelherten. De groepen van deze grazers hebben zich tot omvangrijke kuddes ontwikkeld die in open landschap goed zichtbaar zijn voor de mens. Het Oostvaardersplassengebied is voor de mens een zeer bijzonder gebied, waar men natuur kan observeren zoals dat elders in Nederland niet meer kan. Het is het enige gebied in ons land waar van oorsprong gedomesticeerde runderen en paarden in het wild leven.

Bosrijke randen

Het kerngebied wordt aan de noordzijde begrensd door de Oostvaardersdijk die het gebied scheidt van het Markermeer. Aan de landzijde zijn er bosrijke randen waarin ook diverse vegetaties en diersoorten leven die bijdragen aan het de kwaliteit van natuur en landschap van het Oostvaardersplassengebied en aan de toeristisch recreatieve waarde ervan. Het gaat om het Oostvaardersbos en het Kotterbos aan de kant van Almere Buiten en het Oostvaardersveld en het Hollandse Hout aan de kant van Lelystad (zie figuur 1). Het Oostvaardersplassengebied heeft daarmee een totale omvang van meer dan 70 vierkante kilometer.

2.2 Gemaakte Natuur¹

Het Oostvaardersplassengebied is in zijn ontstaan in hoge mate beïnvloed door de mens. Het maakt deel uit van het door de mens gemaakte land en water: het IJsselmeer en de Flevopolders. Het gebied zelf is ontstaan door toedoen en nalaten van menselijk handelen. Het gebied wordt gekenmerkt door menselijk ingrijpen op het vlak van abiotische omstandigheden: bodemsamenstelling (opgebrachte gronden), waterpeilbeheer, aanleg van kaden, perceelvorming, en inzaaien van grassen en rietsoorten.

Ook de introductie van de paarden, runderen en herten is een voorbeeld van ingrijpen op sleutelprocessen voor het gebied. De introductie van deze grazers is gekozen om dit landschap open te houden en te voorkomen dat het dichtgroeit met bossen. Op die wijze blijft het gebied geschikt als foerageergebied voor de grauwe gans die op haar beurt het moeras onderhoudt. Een alternatief voor begrazing is maai- en rietbeheer door mens en machine. De kosten daarvan zijn hoger dan het beheer door grazers.

¹ 'Gemaakte natuur' is eigenlijk een *contradictio in terminis*. Doorgaans wordt over natuur gesproken als er sprake is van een vermogen tot zelfregulering en zelfordening. Maar in Nederland zijn we gewoon over natuurgebieden te spreken terwijl het strikt genomen cultuurgebieden zijn; gemaakt door de mens.

Binnen die ingrepen is vanaf de jaren zestig in de loop der jaren een natuur ontstaan waarbij flora en fauna zichzelf verder gingen ontwikkelen, ordenen en handhaven. De natuurlijke processen hebben volop de ruimte gekregen en die hebben zich ongestoord en op de schaal van het gebied kunnen voltrekken.

Tegelijkertijd vergt het gebied, mede vanwege zijn begrenzing door rasters en hekken, dijken, wegen en de stedelijke bebouwing van Almere en Lelystad voortdurende ingrepen in condities die de natuurlijke processen ondersteunen. Het gaat daarbij onder meer om ingrepen in waterpeilen in het gebied en om ingrepen die te maken hebben met de gezondheid en het welzijn van de grote grazers. Het Oostvaardersplassengebied kan niet zonder blijvende menselijke ingrepen.

2.3 Natura 2000-gebied

Het belang van het gebied voor de natuur is onderstreept doordat het kerngebied is aangewezen als Natura 2000-gebied. Het bestaat uit het moerasdeel (3600 hectare) en het grazige deel (1880 hectare) gescheiden door een kade – zie figuur 1 op pagina 11 van dit hoofdstuk.

Het moerasdeel en het grazige deel (of: buitenkaadse deel) van de Oostvaardersplassen vormen volgens het Natura 2000 beheerplan een ecologisch en functionele eenheid. In het Aanwijzingsbesluit Natura 2000 uit 2009 zijn door de staatssecretaris van EZ doelsoorten op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen. Voor 31 vogelsoorten zijn 33 instandhoudingsdoelen geformuleerd. Het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen is een Europese (resultaats)verplichting voor Nederland.

In het rijksbeleid en in het Natura 2000-beheerplan voor de Oostvaardersplassen uit 2015 is vastgelegd dat de grote grazers een integraal onderdeel van het ecosysteem zijn en een zelfstandige waarde hebben. Zij vormen een belangrijk onderdeel van het ecologisch systeem omdat zij met hun begrazing zorgen voor open grasvlakten waar ganzen foerageren die op hun beurt zorgdragen voor geschikte omstandigheden in het moerasdeel voor diverse Natura 2000-vogelsoorten (moerasvogels en watervogels). Het beheer van de grote grazers is door Staatsbosbeheer vastgelegd in een apart Managementplan.²

2.4 Maatschappelijke omstreken gebied

Het Oostvaardersplassengebied is een uniek gebied voor Nederland. Maar het is tegelijkertijd ook een maatschappelijk omstreken gebied. De weerstand in delen van de Nederlands samenleving richt zich op het beheer van de grote grazers. Al diverse jaren keert telkens in de winterperiode de discussie over het welzijn van de grote grazers op de maatschappelijke agenda terug. De verantwoordelijke nationale bewindspersonen hebben zich tot twee keer toe, in 2005 en 2010, laten adviseren door een internationale commissie van deskundigen over de wijze waarop het welzijn van grote grazers moet worden gewaarborgd. Voorgestelde maatregelen zijn deels uitgevoerd. We komen daar in hoofdstuk 4 op terug.

Argumenten voor en tegen de aanwezigheid van grote grazers, de aantallen en het beheer ervan zijn van ethische, morele, ecologische, emotionele en diergeneeskundige aard. De commissie heeft kennisgenomen van het reeds jarenlang lopend debat. Ook in de consultatieronde van de commissie zijn alle opvattingen door verschillende partijen ingebracht.

² Staatsbosbeheer heeft dit plan opgesteld in samenwerking met de tijdelijke Beheer Adviescommissie die in 2011 door de staatssecretaris en EL&I is ingesteld.



Tijdens de werkzaamheden van de commissie is in de maanden februari tot en met april 2018 weer zeer veel maatschappelijke en politieke onrust ontstaan. Groepen burgers gingen ertoe over de dieren bij de hekken van de Oostvaardersplassen bij te voeren. Net als minister Verburg in 2010 heeft gedaan, heeft de provincie Flevoland in 2018 Staatsbosbeheer opdracht gegeven tot het bijvoeren van de grote grazers om zo aan de maatschappelijke onrust tegemoet te komen en te voorkomen dat vraagstukken van openbare orde en veiligheid zouden ontstaan. Deze maatregel heeft niet voorkomen dat acties van burgers bij het gebied aanhielden.

Ook onder deskundigen en andere betrokkenen woedt een discussie over de vraag hoe het gebied moet worden beheerd en vooral over de functie en het welzijn van de grote grazers. Daarbij wordt door sommigen erop gewezen dat het experiment met begrazing door grote grazers en het geven van ruimte aan natuurlijke ontwikkeling van de kuddes is mislukt. Daarbij wordt niet alleen gewezen naar de grote aantallen dieren die in de winter sterven, maar ook op het niet halen van de Natura 2000-instandhoudingsdoelen voor vogelsoorten, het verdwijnen van vegetaties, overige vogelsoorten en (kleine) zoogdieren uit het gebied. De biodiversiteit in het kerngebied is afgenomen. Anderen wijzen juist op de vogelsoorten die er zijn bijgekomen en op het feit dat de ontstane vegetatie van vooral graslanden en het ontstane landschap uniek is voor Nederland. Die zijn nu eenmaal het gevolg van de natuurlijke begrazing door grote grazers en grasetende vogels, is de redenering. Ook wijzen zij erop dat de inzet van grote grazers heeft aangetoond dat jaarrond begrazing op een natuurlijke wijze dichtgroeien van gebieden tot bossen voorkomt. Tenslotte wijzen de voorstanders van het huidige beheer erop dat de kuddes runderen, paarden en herten ondanks moeilijke winterperioden al enkele decennia overleven in het gebied.

De commissie is bezorgd over het feit dat groeiende maatschappelijke weerstand tegen het beheer van de Oostvaardersplassen kan overgaan maatschappelijke weerstand tegen natuurbeheer in Nederland in het algemeen. Dat zou de verdiensten van het beleid van de afgelopen bijna 30 jaar sinds het eerste nationale Natuurbeleidsplan onnodig in gevaar kunnen brengen.

2.4 Uitgangspunten voor de ontwikkeling van het gebied

De commissie betreft in haar advies de uitspraken van Provinciale Staten, kenmerken van het gebied, de maatschappelijke commotie rond het gebied en discussies tussen deskundigen en andere betrokkenen. Voor haar advies en het beleidskader voor het Oostvaardersplassen hanteert de commissie de volgende uitgangspunten:

1. vraagstukken in en rond de Oostvaardersplassen vergen een integrale benadering;
2. behoud van het karakter van het gebied;
3. Natura 2000-doelen voor de vogelsoorten zijn gegeven;
4. voldoende dierenwelzijn voor grote grazers: voorkomen van onnodig lijden;
5. het Oostvaardersplassengebied kan niet los worden gezien van zijn omgeving.

Ad 1. Integraal vraagstuk

Het eerste uitgangspunt vloeit direct voort uit de richtinggevende uitspraken van Provinciale Staten van Flevoland van februari 2017. Het initiatiefvoorstel van Provinciale Staten heeft de verdienste dat het een belangrijke aanzet geeft tot een integrale benadering van het gebied. De consultatie van betrokken partijen heeft de commissie de overtuiging gegeven dat behoud en ontwikkeling van het gebied en realisatie van doelstellingen alleen maar mogelijk zijn door een integrale benadering. Verschillende vraagstukken dienen op elkaar te worden betrokken: natuurkwaliteit, landschapskwaliteit, dierenwelzijn, effectief en efficiënt beheer, toeristisch-economische ontwikkeling, stedelijke ontwikkeling, communicatie en educatie, en de *governance* voor het gebied.

Ad 2. Behoud van het bijzondere karakter van het gebied

Het tweede uitgangspunt sluit aan bij het geschetste karakter van het Oostvaardersplassengebied. Voor de commissie is uitgangspunt dat de natuurlijke ontwikkelingen de kracht vormen van het gebied. De natuur heeft zich ontwikkeld binnen condities die de mens heeft gemaakt en het gebied is resultante van die ontwikkelingen. Het gebied is afgegrensd door rasters en hekken en dat legt beperkingen op aan de mogelijkheden van natuurlijke processen. Toch gaat het om een relatief groot gebied waar nog natuurlijke processen plaats kunnen vinden zoals dat elders in Nederland niet meer kan. Maar er kan daarbij geen sprake zijn van afwezigheid van de menselijke invloed en zorg. Waar nodig dient de mens ontwikkelingen bij te sturen.

Vanuit kenmerken van het gebied dient te worden gewerkt aan zowel de kwaliteit van natuur en landschap, de toeristisch-recreatieve waarden als de economische betekenis van het gebied in de nabijheid van de stedelijke agglomeraties in Flevoland en Noord-Holland.

Ad 3. Natura 2000

Het derde uitgangspunt betreft de status van Natura 2000-gebied. Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven, is het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen die voor het gebied zijn geformuleerd een Europese (resultaats)verplichting. Concreet betekent dit dat in het gebied en in de omgeving van het gebied geen ontwikkelingen, ingrepen, projecten of activiteiten mogen plaatsvinden die schadelijk zijn voor de realisatie van de geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen. De commissie neemt de systematiek van Natura 2000 in acht. De realisatie van de instandhoudingsdoelen wordt meegenomen in het Oostvaardersplassengebied in zijn relatie met de omliggende gebieden en in relatie tot de bijdrage van het gebied aan de realisatie van doelen op Europees niveau.

De commissie plaatst hierbij wel de kanttekening dat juridische borging van de instandhoudingsdoelen een soort *stand still* impliceert, terwijl de natuur dynamisch is: soorten flora en fauna verdwijnen en andere soorten verschijnen. De commissie is van mening dat ruimte voor nieuwe soorten en andere natuurlijke dynamiek een bijdrage levert aan de kwaliteit van natuur en landschap. Natura 2000 begrenst die dynamiek.

Ad 4. Dierenwelzijn grote grazers

In de maatschappelijke discussie over de Oostvaardersplassen staat het welzijn van de grote grazers centraal. De maatschappelijke commotie komt voort uit het beeld van dieren die onvoldoende mogelijkheden hebben om voedsel te zoeken, omdat ze in een omheind gebied leven. Ze kunnen in de winterperiode beperkt voedsel kunnen zoeken, teren in op vetreserves, worden mager en een deel sterft – op natuurlijke wijze of door afschot.

In navolging van gerechtelijke uitspraken beschouwt de commissie de grote grazers als gehouden wilde dieren.³ Herten zijn wilde dieren. Runderen en paarden zijn dat niet maar zijn in de loop der jaren – inmiddels meer dan 30 jaar na de introductie – verwilderd.

Voor de commissie heeft het begrip dierenwelzijn op verschillende aspecten betrekking:

- de mate waarin dieren in staat zijn om gedurende het jaar voedsel tot zich te nemen,
- zij natuurlijk gedrag kunnen vertonen,
- in sociale verbanden leven,
- keuzes kunnen maken op het vlak van leefgebied en relaties, en
- beschuttingsmogelijkheden kunnen vinden voor bescherming tegen kou en wind.

Daarmee hanteert de commissie een welzijnsbegrip dat breder is dan in alleen termen van voldoende voedsel gedurende het gehele jaar. Dit welzijnsbegrip is anders dan dat wat gehanteerd wordt voor dieren die onderdeel zijn van de landbouwkundige productie.

Incompleet natuurlijk systeem

Het Oostvaardersplassengebied is een incompleet natuurlijk systeem. Het gebied kent een bepaalde omvang en is afgerasterd. De dieren kunnen daardoor niet vrijelijk migreren naar andere delen van de polder of verder, op zoek naar voedsel, sociale verbanden en leefgebieden. Bovendien ontbreken natuurlijke vijanden – predatoren – in het gebied en is de grondslag van het gebied in de winteromstandigheden niet gunstig voor de herbivoren. Er kan in zo'n gebied alleen maar sprake zijn van gecontroleerd beheer gericht op welzijn van de dieren. Daarbij is voor de commissie een harde randvoorwaarde dat er sprake is van afwezigheid van onnodig lijden.

Dieren die leven in een natuurlijke omgeving betekent echter ook dat leven, lijden en sterven nauw met elkaar verbonden zijn. Lijden is een onderdeel van het leven. Dat betekent dat lijden niet altijd te voorkomen is. Dieren maken vetreserves in de zomerperiode aan en teren daarop in tijdens de wintermaanden. Dieren worden zichtbaar magerder in de winterperiode. Maar onnodig lijden moet te allen tijde worden voorkomen of beëindigd. Binnen die randvoorwaarde moeten de keuzemogelijkheden van de dieren en de voorwaarden voor natuurlijk gedrag worden geoptimaliseerd.

Ad 5. Het Oostvaarderplassegebied in relatie tot zijn omgeving

In aansluiting op de integrale benadering hanteert de commissie als uitgangspunt dat het beleidskader zich richt op het Oostvaardersplassengebied in relatie tot zijn omgeving. Het gaat daarbij niet alleen om de randen van het kerngebied, maar ook om het gebied waarop het initiatief

³ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, Uitspraak 11-04-2017, zaaknummer 200.195.797.

voor het Nationaal Park Nieuw Land zich richt: Oostvaardersplassen, Markerwadden, Markermeer en Lepelaarsplassen. Voorts gaat het om de relatie met mogelijkheden van ecologische waarden die elders in Flevoland in bossen en bij landbouwgronden kunnen worden gerealiseerd. Die dragen bij aan de kwaliteit van natuur en landschap in het Oostvaardersplassengebied. Het gaat ook om de relatie van het gebied met de stedelijke omgeving.

De commissie neemt mee dat de betekenis van het Oostvaardersplassengebied verder reikt dan dit deel van Flevoland. Er is sprake van een (inter-)nationaal belang van het gebied en zijn omgeving voor natuurontwikkeling en vanwege de toeristisch-recreatieve betekenis.

2.5 Doel voor het provinciaal beleid

Op basis van het initiatiefvoorstel van Provinciale Staten, de typering van (de ontwikkeling van) het gebied en de geformuleerde uitgangspunten komt de commissie tot het volgende algemene doel voor het provinciaal beleid voor het Oostvaardersplassengebied.

Doel van het provinciaal beleid voor het Oostvaardersplassengebied is realisatie van de Natura 2000 doelen voor de Vogelrichtlijnsoorten en realisatie van een door de mens als bijzonder ervaren en kwalitatief hoogwaardig natuurgebied in de nabijheid van de stedelijke gebieden in Flevoland en de Randstad, dat een breed maatschappelijk draagvlak kent.

Dit doel wordt in de volgende hoofdstukken uitgewerkt in doelen en ambities voor de verschillende aspecten van het beleid en het beheer voor het gebied: Natura 2000, welzijn grote grazers, landschap en recreatie en toerisme.

De commissie acht het in het kader van dit doel nodig dat tot een integrale visie op het gebied wordt gekomen en dat het gebied een grootstere aanpak vergt dan tot nu toe het geval is geweest: op provinciaal niveau maar ook op nationaal niveau. Het behoud en de ontwikkeling van de unieke natuur-ecologische kwaliteiten en de recreatieve (door-) ontwikkeling van het gebied vergen een integrale en gecoördineerde aanpak. Dit geldt voor het Oostvaardersplassengebied op zichzelf al, het geldt zeker ook voor het eventueel op te richten Nationaal Park Nieuw Land waarvan het Oostvaardersplassengebied de kern vormt.

De ambitie van het beleid moet voorts zijn om het draagvlak onder burgers voor het Oostvaardersplassengebied te verbeteren en te verbreden. Voorkomen moet worden dat in de toekomst jaarlijks in de winterperiode maatschappelijke onrust ontstaat over het beheer van het gebied. De betrokkenheid van de burger bij het gebied moet groter worden.

3. Natura 2000-gebied

Provinciale Staten hebben in het Initiatiefvoorstel van februari 2017 gesteld dat de hoofddoelstelling van het gebied is dat de Oostvaardersplassen vogelreservaat zijn. Voor het gebied zijn Natura 2000-instandhoudingsdoelen voor vogelsoorten geformuleerd. In dit hoofdstuk wordt na het doel in paragraaf 3.1. ingegaan op de perspectieven voor realisatie van de Natura 2000-instandhoudingsdoelen op basis van de consultatie door de commissie van personen en organisaties en bestaande schriftelijke bronnen (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 geeft de commissie de provincie de ambitie mee voor beleid en uitvoering van Natura 2000. Daarna bevat paragraaf 3.4 een kader voor het beleid en beheer. In de slotparagraaf wordt het advies samengevat.



3.1 Doel

Op basis van het algemene doel voor het provinciaal beleid uit paragraaf 2.5 formuleert commissie als doel voor het provinciaal beleid dat het een kader vormt voor maatregelen die bijdragen aan de realisatie van de Natura 2000-doelstellingen voor het Oostvaardersplassengebied. Het huidige kader is gegeven in het Natura 2000-beheerplan voor de Oostvaardersplassen uit 2015.

3.2 Stand van zaken en ontwikkelingen

Natura 2000-doelstellingen onder druk

De commissie constateert dat de realisatie van de Natura 2000-doelstellingen nog altijd sterk onder druk staan en dat noodzaakt tot ingrijpen. Ook in het Natura 2000-beheerplan uit 2015 is gesignaleerd dat de instandhoudingsdoelen bij voortzetting van het beheer dat voorafging aan het beheerplan, niet worden gerealiseerd. De ecologische vereisten voor een goede staat van instandhouding van de Natura 2000-soorten worden niet voldoende vervuld. Een aantal sleutelfactoren en -processen in het Oostvaardersplassengebied is niet op orde.

In het moerasdeel van het kerngebied is door onvoldoende peildynamiek en beperkte verbinding met andere wateren, moerasriet verdwenen. Ook is meer open watergebied ontstaan en is in de wateren in het gebied sprake van dominantie van grote vissen ten koste van kleine soorten waarop veel vogelsoorten jagen. Door intensieve en jaarrond begrazing van het riet door grauwe ganzen, in plaats van alleen in de rui-periode mei-juni, wordt het jaarrond teveel (jonge) moerasvegetaties weggevreten. Ook daardoor ontstaat er te veel openwater en is de variëteit van het rietmoeras achteruitgegaan. De condities voor diverse soorten moerasvogels en watervogels zijn verslechterd. Deze ontwikkelingen hebben zich eerder in de jaren zeventig en tachtig voorgedaan. Destijds is overgegaan tot een moerasreset. Deze successie-terugzettende ingreep heeft toen gewerkt en dat heeft gunstige effecten gehad op de vogelstand.

In het grazige deel is sprake van het verdwijnen van gevarieerde vegetaties. Door begrazing door grote grazers is een steeds groter areaal kortgrazig grasland ontstaan en zijn struwelen, ruigtes en hoger gras verdwenen. De vlakten zijn nu begroeid met kortgras en lokaal veel Jacobskruid. De oevers van poelen en sloten zijn overwegend kaal. Er is naast variatie in vegetatie ook fauna in omvang verminderd of verdwenen: kleine zoogdieren, insecten en amfibieën. Door deze ontwikkelingen is de kwaliteit van het gebied als foerageergebied voor onder meer de Natura 2000-doelsoorten blauwe en bruine kiekendief, lepelaars en reigersoorten achteruitgegaan.

In het Natura 2000-beheerplan zijn de volgende maatregelen opgenomen om de achteruitgang in de condities voor de doelsoorten te keren.

1. Reset van het moerasdeel: waterstandsverlaging en herinundatie: 'herstart' van de vegetatieontwikkeling en visfauna in het moerasdeel.
2. Aanpassing van het bovenpeil na klink: creatie van randvoorwaarden voor een regenmodel met een maximale seizoens- en jaarlijkse peildynamiek.
3. Aanleg van vispassages voor uitbreiding foerageermogelijkheden voor visetende vogelsoorten in het grazige deel.
4. Optimalisatie peildynamiek van de Waterlanden in het buitenkaadse deel: als 'overstromings- en begrazingsvlakte' als foerageergebied voor waadvogels en eenden.
5. Aanleg poelen in het grazige deel met al dan niet eilandjes voor extra broed- en foerageergebieden.
6. Inrichtingsmaatregelen in de omgeving van het kerngebied: in het Kotterbos en elders bermbeheer bedoeld voor het realiseren van foerageergebied voor de blauwe en bruine kiekendief.

De commissie constateert op basis van haar consultatie van personen en organisaties dat er consensus is over de noodzaak van die maatregelen voor het herstel en verbetering van de leef- en foerageergebieden van de Natura 2000-doelsoorten. De commissie constateert echter ook dat het na de aanwijzing van het gebied als Natura 2000-gebied in 2009 lang heeft geduurd voordat in 2015 het beheerplan werd vastgesteld. Sindsdien is de uitvoering van de urgent noodzakelijke maatregelen traag op gang gekomen. Al ten tijde van de evaluatie van het beheer van het gebied is in 2008 de achteruitgang van de doelsoorten in de periode 1997-2007 geconstateerd en zijn de maatregelen benoemd die deze achteruitgang hadden moeten keren. Dezelfde maatregelen zijn in het Natura 2000-beheerplan opgenomen en zijn 10 jaar na te zijn voorgesteld nog steeds niet in uitvoering.

Perspectieven voor verbetering

De commissie constateert ook dat er perspectieven zijn op verbetering van de condities voor de Natura 2000-doelsoorten. Die perspectieven ontleent zij aan het Natura 2000-beheerplan en de ontwikkelingen in de omgeving van de Oostvaardersplassen in relatie tot het kerngebied.

De genoemde moerasreset is kernmaatregel in het Natura 2000-beheerplan en is gericht op herstel van moerasbegroeiing. De reset is in de jaren tachtig met succes uitgevoerd. De omstandigheden zijn sindsdien echter aanzienlijk gewijzigd vooral door de introductie van de grote grazers. De commissie constateert dat er veel onzekerheden bestaan over het verloop van de processen en de effecten en neveneffecten van een moerasreset in de huidige omstandigheden. Plantenetende watervogels en grote grazers kunnen door de reset nieuw gevestigde moerasvegetatie wegvreten of beschadigen en de beoogde effecten van de reset weer tenietdoen.

De aanleg van de Markerwadden ter verbetering van de ecologische condities van het Markermeer kan ook van betekenis zijn voor de ontwikkeling van natuurwaarden in de Oostvaardersplassen. De commissie constateert op basis van consultatie van deskundigen, dat optimalisatie van uitwisseling van natuurwaarden van de Oostvaardersplassen, het Markermeer en het IJsselmeer kan bijdragen aan de realisatie van natuurdoelen voor de Oostvaardersplassen.

De samenhang van en verbinding tussen de delen van het toekomstig Nationaal Park Nieuw Land kunnen een belangrijke factor zijn voor verdere verbetering van de biotische en abiotische condities voor grote aantallen watervogels in de verschillende delen van het Nationaal Park.

De commissie constateert verder dat met het oog op bevordering van de biodiversiteit in het Oostvaardersplassengebied er tot voor kort in beperkte mate een relatie is gelegd met aanwezige natuur op en rond landbouwgronden ten zuiden van het Oostvaardersplassengebied. Dat is onder meer relevant voor de Bruine en Blauwe Kiekendief. Met programma Nieuwe Natuur heeft de Provincie Flevoland een kader gegeven voor de realisatie van groene stapstenen in de agrarische gebieden die ook als foerageergebieden kunnen gaan dienen.

3.3 Ambitie

Voor Natura 2000 moet de ambitie zijn om maatregelen uit het Natura 2000-beheerplan Oostvaarderplassen uit 2015 met de hoogste prioriteit en urgentie uit te voeren om de verdere achteruitgang van de doelsoorten in het gebied te stoppen en te keren.

De uitvoering moet op een zodanige wijze gebeuren dat de biodiversiteit in het algemeen en de variëteit in vegetaties en daarmee de variëteit in het landschap worden bevorderd en in elk geval niet achteruitgaan.

3.4 Kader voor beleid en beheer

De uitvoering van het beheerplan dient topprioriteit te zijn voor de provincie en Staatsbosbeheer als uitvoerende organisatie. Het gaat daarbij om maatregelen in zowel het moerasdeel als het grazige deel.

3.4.1 Moerasdeel

Voor het moerasdeel dient de moerasreset op zo kort mogelijke termijn te worden uitgevoerd. Door de onzekerheden omtrent de effecten en neveneffecten van de reset, vergt zij tegelijkertijd een zorgvuldige voorbereiding om de effectiviteit van de maatregel te waarborgen. Daarbij gaat het om

compartimentering van het moeras en fasering van de uitvoering. De te resetten delen dienen te worden afgesloten door rasters om grote grazers uit het moeras weg te houden. Ook zijn maatregelen wenselijk om jonge plantengroei te beschermen tegen vraat door watervogels. De tijdsduur van de reset dient zodanig lang te zijn dat voldoende krachtige kiem en groei van de moerasvegetaties is gewaarborgd.

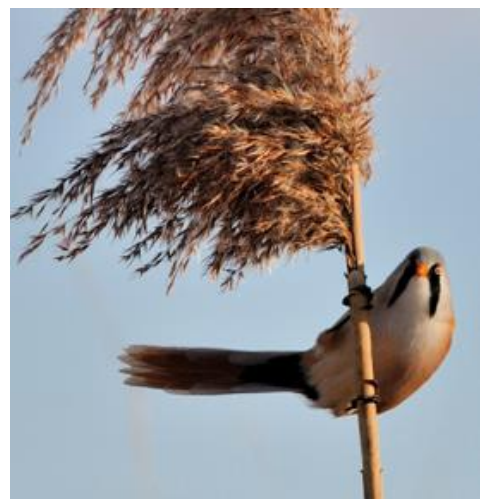
Ook moet aandacht worden besteed aan effecten van de reset op de bodem. De bodemomstandigheden zijn anders dan bij de reset van de jaren tachtig. Toen is ook gebleken dat waterstandsverlaging en herinundatie effecten hebben op de inklink van de bodem. Dat heeft invloed op de kwaliteit van het moeras, de waterdiepte en de mogelijkheden voor vegetatieontwikkeling, al dan niet onder invloed van plantenetende (water) dieren.

De reset van de totale moerasgebied moet volgens de methode van *piecemeal engineering* gebeuren. Daarbij moet voortdurend worden *gemonitord* wat de effecten en neveneffecten zijn op de biotische (vegetaties, andere organismen) en abiotische (bodem, water) factoren. Zo nodig dient de uitvoering van de maatregel daarop te worden aangepast ('hand-aan-de-kraan-principe'). Dit kan betekenen dat de uitvoering van de moerasreset langer gaat duren beschreven is in het Natura 2000-beheerplan. Gelet op de mogelijkheid die GS als bevoegd gezag hebben om de looptijd van het beheerplan te verlengen, is dit geen probleem. Ook uit de ontstaansgeschiedenis van het Natura 2000-Beheerplan voor de Oostvaardersplassen blijkt dat de toenmalige staatsecretaris van EZ in de uitvoering veel ruimte heeft gelaten voor nuancering in de aanpak. Ten tijde van de uitvoering (en in het op te stellen Uitvoeringsprogramma) zouden volgens haar nog vele keuzes gemaakt worden over de waterstandsverlaging in de verschillende plassen en in het tempo daarvan.⁴

Ook de maatregel om de seizoensgebonden en jaarlijkse dynamiek van waterpeilen te bevorderen, dienen zo spoedig mogelijk te worden uitgevoerd.

3.4.2 Maatregelen in het grasland deel

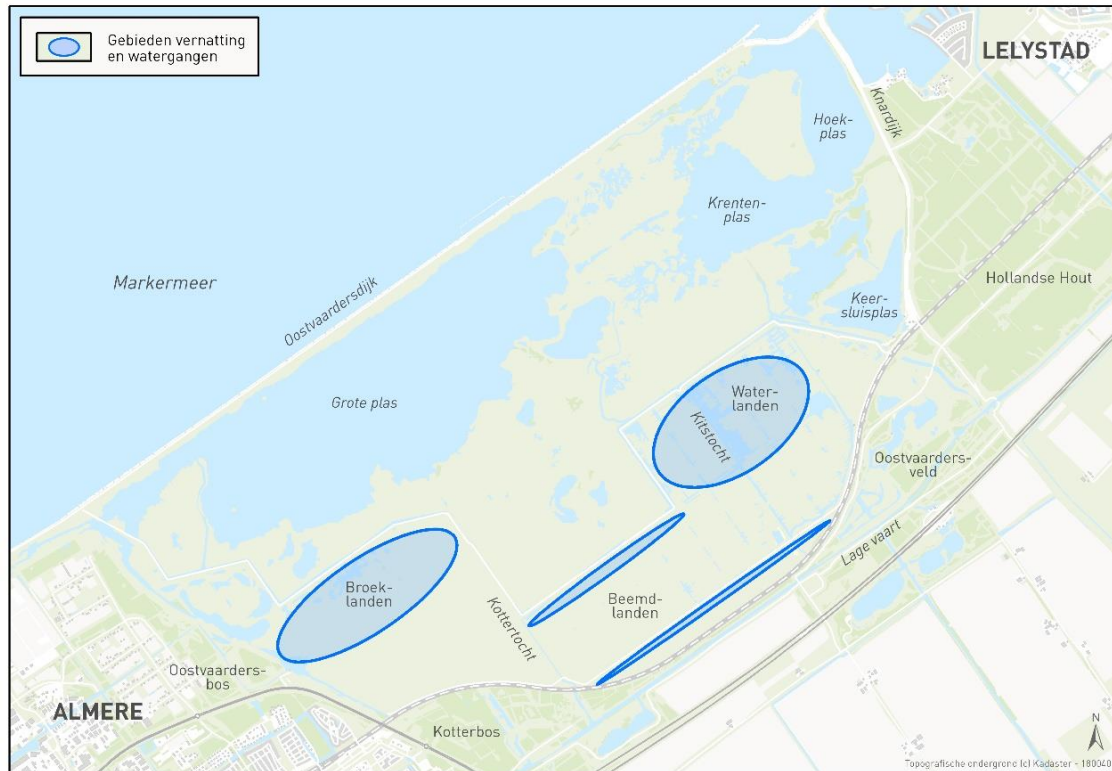
De maatregelen uit het beheerplan voor het grasland deel betreffen de aanleg van vispassages, optimalisatie van de peildynamiek van de waterlanden, aanleg poelen en watergangen en maatregelen buiten het kerngebied ter bevordering van uitbreiding van het foerageergebied van soorten als de kiekendief. Ook deze dienen met prioriteit te worden uitgevoerd. Er is veel winst te boeken door de waterpeildynamiek te versterken en droge delen met ruigtekruiden en droge rietlanden te laten ontstaan en ervoor te zorgen dat de poelen en sloten weer met riet begroeide oevers krijgen voor lepelaars en reigersoorten en er habitat is voor vogels zoals het Baardmannetje (foto) ontstaan.



Het Natura 2000-beheerplan noemt maatregelen ter regulering van de peildynamiek in de Waterlanden. De commissie adviseert de maatregel voor meer peildynamiek uit te breiden en delen van het grazige deel die nu nog vooral droog grasland vormen in ondiep water en nat grasland (plasdras) om te vormen. Op basis van deskundigen die zijn geconsulteerd dient het voor de effectiviteit om substantiële oppervlakten te gaan. Daarbij kan worden gedacht aan maatregelen in het noordelijke deel van het buitenkaadse gebied, en langs de kade die het moerasdeel en het grazige deel scheidt. Dat verhoogt de wetlandwaarde van het totale gebied, maakt de overgangen tussen

⁴ Ministerie van EZ, Nota van antwoord op zienswijzen, 2015.

moerasdeel en grazig deel minder scherp en leidt tot meer natuurlijke dynamiek in het gebied. Dit deel wordt dan een belangrijk habitat voor watervogels. Deze maatregel heeft niet alleen consequenties voor de realisatie van Natura 2000-doelstellingen maar ook voor de beschikbare ruimte voor grote grazers in het gebied en de landschappelijke variëteit in het gebied – zie hoofdstuk 5. In figuur 2 zijn gebieden opgenomen die voor vernatting in aanmerking komen: Broeklanden, Waterlanden, langs de kade en bij de spoordijk tussen Kitstocht en Kottertocht. Deze gebieden beslaan een oppervlakte van in totaal circa 500 hectare.



Figuur 2. Gebieden vernatting en aanleg watergangen (kaartproductie: Provincie Flevoland, team GEO)

De commissie pleit ervoor dat bij alle maatregelen wordt gelet op de landschappelijke aspecten en op de effecten voor de toeristisch-recreatieve aantrekkelijkheid van het gebied.

3.5 Advies

Samenvattend adviseert de commissie het volgende.

- Het Natura 2000-beheerplan van 2015 in stand laten.
 - Topprioriteit geven aan de uitvoering van de beheermaatregelen uit het Natura 2000-beheerplan.
 - De reset van het moerasdeel zorgvuldig en gefaseerd uitvoeren en de effectiviteit ervan waarborgen door bescherming van het gebied tegen grote en kleine herbivoren door afrastering zodat nieuwgevestigde moerasvegetaties zich kunnen ontwikkelen.
 - De periode van reset zo lang laten duren als nodig is voor effectieve aangroei van moerasvegetatie en op dat vlak de ontwikkeling nauwgezet monitoren en zo nodig bijstellen (Hand-aan-de-kraan-principe).
- Vernatting van delen van het grazige deel van het kerngebied om de omvang van de leef- en foerageergebieden van de doelsoorten uit te breiden.

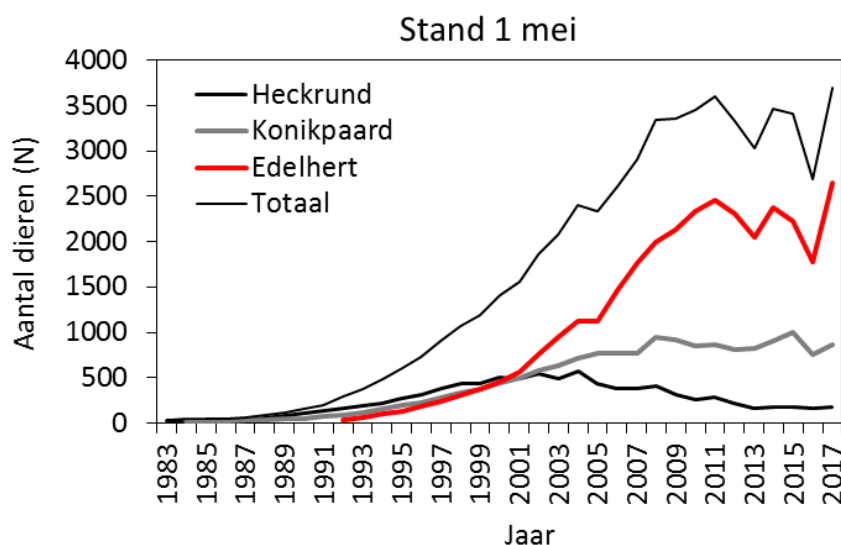
4. Grote grazers in de Oostvaardersplassen

Dit hoofdstuk is het eerste van twee hoofdstukken over de grote grazers in het Oostvaardersplassengebied: heckrunderen, konikpaarden en edelherten. Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen en in Hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het doel, de ambities en de kaders voor beleid. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de ontwikkeling van de populaties grote grazers (paragraaf 4.1), de functie van de dieren in het gebied en de effecten op natuur en landschap in het gebied (paragraaf 4.2), het vraagstuk van de wintersterfte (paragraaf 4.3) en de adviezen van een internationale commissie in 2010 om het welzijn van de dieren te verbeteren (paragraaf 4.4) en de uitvoering van die adviezen (paragraaf 4.5). Dit hoofdstuk besluit met de schets van alternatieve vormen van beheer van grote grazers die mogelijk zijn en die in de consultatiegesprekken van de commissie aan de orde zijn gekomen.

4.1 Ontwikkeling van de aantallen grote grazers

Met de introductie in de jaren tachtig en negentig van de grote grazers als beheersmaatregel om te zorgen voor (half) open landschappen met grasvlaktes waar ganzen kunnen foerageren, en de ruimte die aan natuurlijke ontwikkeling van de populaties is gegeven, is voortgebouwd op vormen van beheer die op kleinere schaal sinds de jaren zeventig als nieuwe vorm van natuurbeheer in Nederland waren geïntroduceerd. Het beheer door grote grazers is in ons land steeds meer gebruikt als alternatief voor maaien en afvoeren van grassen door mens en machine.

De voedselrijke vegetaties in het Oostvaardersplassengebied hebben ertoe geleid dat de populaties, de kuddes na de introductie in omvang zijn toegenomen. Figuur 3 laat de ontwikkeling van de populaties zien tot de voorjaartellingen in 2017. In aanvulling op deze figuur moet worden vermeld dat de oktobertelling 2017 liet zien dat het totaalaantal van onder de 4000 in mei was gegroeid tot ruim 5230 in het najaar. De gemiddelden van de in oktober getelde aantallen waren (afgerond): heckrund 230, konikpaard 1050 en edelhert 3950.



Figuur 3. Ontwikkeling aantallen grote grazers in Oostvaardersplassen tot 1 mei 2017 (Bron: Staatsbosbeheer, Vegetatie, vogels, grote grazers en recreatie in de Oostvaardersplassen, Verslag monitoring 2016-2017, mei 2017, p. 25).

De figuur laat zien dat na een toename van de kuddes grote grazers in de eerste jaren na de introductie, vooral de aantallen runderen en paarden zijn gestabiliseerd. De aantallen edelherten vertonen na een sterke stijging de laatste jaren sterke fluctuaties in de aantallen.

De commissie constateert dat in 2017 sprake is van een zeer forse doorgroei van de aantallen. De zachte winters van de jaren 2015/2016 en 2016/2017 hebben er kennelijk toe geleid dat de populaties in het jaar 2017 konden doorgroeien. Dat gold voor alle drie soorten. In de twaalf maanden sinds november 2016 groeiden de netto aantallen (geboorte min sterfte) met bijna 700 dieren (een groei van 15 %). Driekwart van die 700 bestond uit edelherten.



4.2 Functie van grote grazers

Grote grazers en Natura 2000

De grote grazers zijn geïntroduceerd als middel om het gebied rondom het moeras open te houden voor vogels en zo het kerngebied als vogelreservaat te realiseren. De grote grazers houden het grazige deel open voor onder meer foeragerende grauwe ganzen. In de consultatieronde van de commissie hebben gesprekspartners erop gewezen dat de grote grazers van een middel ook een doel zijn geworden. In het Natura 2000-beheerplan is geformaliseerd dat de grazers een integraal onderdeel van het ecosysteem van de Oostvaardersplassen zijn met een zelfstandige waarde. Het beheerplan zelf biedt geen maatregelen die betrekking hebben op het welzijn van de dieren. Ook worden de grote grazers niet beschermd zoals de Natura 2000-doelsoorten in het gebied. Op grond van de Wet natuurbescherming geldt wel een zorgplicht voor deze dieren. Op grond daarvan moeten handelingen die schadelijk zijn voor in het wild levende dieren in beginsel achterwege worden gelaten, dan wel moeten maatregelen worden genomen om schadelijke gevolgen voor de dieren (zoveel mogelijk) te voorkomen.⁵

Effecten van begrazing

De commissie constateert dat de zorg die er in het verleden bestond dat het buitenkaadse deel van de Oostvaardersplassen dicht zou groeien met bossen is weggenomen door de begrazing met grote grazers. Zij hebben bebossing voorkomen en eraan bijgedragen dat er voldoende areaal foeragegebied bleef voor de Natura 2000-doelsoorten grauwe ganzen, kolganzen en brandganzen.

⁵ A.A. Freriks. Advies juridisch kader initiatiefvoorstel 'Richtinggevende uitspraken Beleidskader, beheer Oostvaardersplassen, 2017, p. 2.

De commissie constateert echter ook dat de grote grazers grote delen van het grazige deel dusdanig hebben begraasd dat ruigtevegetaties, struwelen en hoger gras zijn verdwenen. Veel jonge vegetatie wordt weggevreten of vertrapt. De vlakten worden nu gedomineerd door kortgrazige graslanden waarin lokaal veel Jakobskruid voorkomt. Reeën, hazen, konijnen, veldmuizen en kikkers zijn in aantallen sterk afgenomen of verdwenen uit het gebied. De oevers van sloten en poelen zijn overwegend kaal. Voedsel voor kiekendieven, roerdompen of reigers is dan ook schaars in deze zone. De variatie aan vegetatie en daarmee in landschapselementen is verdwenen sinds de jaren negentig. Met het verdwijnen van soorten vogels en kleine zoogdieren, vegetatie, insecten en amfibieën is de biodiversiteit in het gebied verminderd.

Onderzoek van Sovon uit 2013 naar broedvogels in het buitenkaadse gebied laat zien dat van diverse soorten de aantallen (sterk) zijn achteruitgegaan. De onderzoekers wijten dit aan de landschappelijke veranderingen onder invloed van de grote grazers waardoor ruigtes en bosschages zijn verdwenen.⁶ Daartegenover staat dat ganzen, smienten, kieviten en goudplevieren in grote getalen op de grootschalige en kortgrazige graslanden afkomen.

Tenslotte constateert de commissie dat verschillende gesprekspartners in de consultatieronde erop hebben gewezen dat de aantallen grote grazers eraan hebben bijgedragen dat er veel ruimte is ontstaan voor grazende grauwe ganzen. Dit heeft er mede toe geleid dat grauwe ganzen het jaarrond in het gebied verblijven en in het moerasdeel riet begrazen. Daardoor is het moerasgebied te open geworden en kent het te weinig rietvariatie. Daardoor zijn de habitats van verschillende moerasvogels onder druk komen te staan en zijn soorten moerasvogels verdwenen uit het gebied.

De maatschappelijke waardering voor de effecten van begrazing zijn zeer uiteenlopend is de commissie gebleken in de consultatiegesprekken. Enerzijds wordt gewezen op het unieke karakter van de open kortgrazige grasvlaktes en grote kuddes herten, paarden en runderen. Het gebied en de dieren in het gebied zijn zeer zichtbaar. De jaarlijkse bronst kan bijvoorbeeld goed worden waargenomen vanaf de randen van het gebied. Anderzijds is er maatschappelijk weinig waardering voor het zeer open landschap met kortgrazige grasvlakten, weinig variatie in vegetatie en veel dood hout.

4.3 Wintersterfte grote grazers

Zoals in paragraaf 2.4 is beschreven heeft de aanwezigheid van grote aantallen konikpaarden, hekrunderen en edelherten ertoe geleid dat de Oostvaardersplassen naast een gewaardeerd natuurgebied ook een maatschappelijk omstreden gebied zijn geworden. Er is veel weerstand tegen het beheer van de grote grazers dat toelaat dat dieren in de winterperiode interen op hun vetreserves en zichtbaar vermageren. Tegen het beheer worden acties gevoerd als de dieren sterk vermagerd raken en in groten getale sterven in de winterperiode. Dat gebeurde in de winters van 2010 en 2013 en ook in de winter van 2017/2018. De huidige winter was in eerste instantie nat en werd gevolgd door een late koudeperiode. Als de winterperiode laat is, dan zijn de dieren voor een belangrijk deel door hun vetreserves heen en overleven minder dieren een koudeperiode. Dit heeft ertoe geleid dat in de periode december 2017 tot april 2018 van de 5230 dieren in de oktobertelling bijna 3000 dieren zijn gestorven, door afschot (bijna 90 %) of op een natuurlijke wijze.

Zo'n omvangrijke sterfte van dieren kan worden opgevat als een correctie door de natuur, maar daarvoor bestaat geen breed maatschappelijk draagvlak. De mens zit dicht op deze natuur en neemt waar dat dieren in een incompleet, omheind systeem leven. De commissie constateert dat

⁶ Sovon, W. van Manen, Broedvogels van de buitenkaadse Oostvaardersplassen in 1997-2012, 2013/30

maatschappelijk niet breed wordt geaccepteerd dat dieren zichtbaar vermageren en dat een groot deel daarvan vervolgens sterft, door afschot of op een natuurlijke wijze.

4.4 ICMO2

De maatschappelijke discussies over het welzijn van de grote grazers lopen al vanaf de eeuwwisseling en hebben er mede toe geleid dat de afgelopen vijftien jaar twee internationale commissies zich over het welzijn van de dieren hebben gebogen: ICMO1 en ICMO2.⁷ De adviezen van ICMO1 uit 2005 bleken onvoldoende soelaas te bieden en daarom is in 2010 ICMO2 met adviezen gekomen. ICMO2 heeft een integraal pakket van aanbevelingen opgesteld. De essentie van het ICMO2 om dierenwelzijn te borgen betreft twee onderwerpen.

- Ten eerste zorgen voor voldoende beschuttingsmogelijkheden voor de dieren: zowel in de Driehoek in het kerngebied als in de aanliggende randen door onder meer het Kotterbos (een deel in de wintermaanden en een deel het hele jaar) en Hollandse Hout (zuidelijk deel in de wintermaanden) open te stellen voor een deel van de grote grazers. De ICMO2 commissie adviseerde ook om (de kern van) het Horsterwold te betrekken en de Oostvaarderswissel als corridor naar het Horsterwold te realiseren. Dat zou de grazers migratiemogelijkheden geven en zou betekenen dat de dieren in een meer compleet natuurlijk systeem kunnen leven.
- Ten tweede beheer dat erop gericht is te komen tot afschot van dieren met zwakke conditie om zo onnodig lijden van dieren tijdig te voorkomen. Deze wijze van beheer werd vroeg-reactief beheer genoemd. ICMO1 had reactief beheer geadviseerd maar dat voorkwam onvoldoende onnodig lijden van de dieren.

Op basis van het advies van ICMO2 heeft Staatsbosbeheer samen met een door de staatssecretaris ingestelde Beheersadviescommissie (BAC) een Managementplan 2011-2015 opgesteld dat tot op heden van kracht is.⁸ Het plan bevat beheermaatregelen waaronder een afschotprotocol met criteria voor de bepaling van condities van de grote grazers.

4.5 Uitvoering van de ICMO2 adviezen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitvoering van de ICMO2-adviezen. Het gaat daarbij om de realisatie van beschutting en uitloop en om de wijze van beheer die door de commissie is geadviseerd: het vroeg-reactief beheer.

Ruimtelijke maatregelen: beschutting

De commissie constateert dat de ruimtelijke maatregelen die zijn voorgesteld door ICMO2 niet, niet volledig of nog niet volledig zijn uitgevoerd of gerealiseerd. Het gaat daarbij om de verbinding met het Horsterwold, de mogelijkheid van beschutting in de randen van het kerngebied en de beschutting in het kerngebied.

Verbinding met het Horsterwold

Het Kabinet Rutte I heeft besloten het Oostvaarderswold (of Oostvaarderswissel) niet aan te leggen. Daarmee werd geen corridor gerealiseerd naar het Horsterwold. Daardoor ontstond geen mogelijkheid van uitloop en migratie voor de dieren zoals door de ICMO2 werd beoogd. Het omheinde gebied bleef gesloten. De gereserveerde gronden voor de aanleg van het Oostvaarderswold zijn inmiddels deels verkocht aan particuliere ondernemers ten behoeve van landbouwkundig gebruik en deels via ruil overgedaan aan het Rijksvastgoedbedrijf. Van de oorspronkelijk verbinding resteert thans alleen nog de ecologische verbinding langs de Dodaarstocht.

⁷ ICMO staat voor *International Commission on Management of the Oostvaardersplassen*.

⁸ Staatsbosbeheer. Managementplan Oostvaardersplassengebied 2011 - 2015. Uitwerking en implementatie van ICMO2 maatregelen, monitoring en communicatie, 2013.

De commissie constateert dat voor de korte en middellange termijn de aanleg van een corridor geen optie meer is.

Omliggende bossen

Er zijn de afgelopen jaren in beperkte mate uitlooptmogelijkheden voor dieren naar Oostvaardersbos, Kotterbos, Oostvaarderveld en Hollandse Hout aan de rand van het kerngebied gerealiseerd. De betreffende bossen zijn ook niet voor alle drie soorten grote grazers in gelijke mate toegankelijk. Het aantal dieren dat het kerngebied verlaat en de randen betreedt is beperkt. De commissie merkt op dat grote aantallen in dat verband ook niet goed mogelijk zijn in de randen. Dat gaat naar verwachting ten koste van de kwaliteit en kwantiteit van de begroeiing in de randen. Bomen worden geschild (zie foto) en struiken en ondergroei weggevreten.



Aanwezigheid van grote grazers zet ook druk op de multifunctionaliteit van de randen waar mensen kunnen wandelen, sporten en andere vormen van recreatie bedrijven. De confrontatie tussen mens en dier kan tot spanningen leiden, zoals die ook elders in Nederland voorkomen in gebieden waar grote grazers en mensen elkaar tegenkomen in natuurgebieden.⁹

Driehoek

ICMO2 voorzag beschuttingsmogelijkheden in de Driehoek. Er is wel met aanleg begonnen maar die is acht jaar na de advisering nog niet gereed. Aanvankelijke aanzetten tot aanleg van beschuttingsmogelijkheden zijn door de grazers tenietgedaan. De aanplant was onvoldoende duurzaam en onvoldoende beschermd. Nieuwe voorzieningen zijn nog niet tot wasdom gekomen.

Vroeg-reactief beheer

Vroeg-reactief beheer wordt door Staatsbosbeheer sinds 2010 uitgevoerd. Vroeg-reactief beheer is vooral een antwoord op de vraag naar het vermijden van onnodig lijden van dieren. Bij vroeg-reactief beheer worden dieren niet alleen beoordeeld op hun lichamelijke conditie en afwijkend gedrag, maar worden ook de omgevingsomstandigheden in aanmerking genomen. Op basis van die beoordeling wordt besloten tot afschot om te voorkomen dat de dieren onnodig lijden.

Het vroeg-reactief heeft ertoe geleid dat natuurlijke sterfte sinds de invoering van dat beheer in beperkte mate heeft plaats gevonden. Staatsbosbeheer heeft de afgelopen jaren conform de adviezen van ICMO2 gerealiseerd dat van de totale sterfte minder dan 5 % plaatsvond door natuurlijke sterfte. In meer dan 95 % was sprake van sterfte door afschot.

De gemiddelde sterfte onder konikpaarden en edelherten lag in de afgelopen 6 jaar rond de 20 a 30 procent. Heckrunderen kenden over een langere periode een sterftepercentage dat boven het geboortepercentage lag. Daardoor nam de omvang van de populatie af, zoals figuur 3 op pagina 25 laat zien. De populatie heckrunderen heeft geleden onder de concurrentie van de andere grazers –

⁹ Bijvoorbeeld in het gebied De Maashorst in Noord-Brabant pleiten bewoners uit de gemeenten Uden, Landerd, Oss en Bernheze ervoor de wisenten te weren omdat ze de wandelaars en fietsers in het gebied een onveilig gevoel geven. Brabants Dagblad, 10-02-2017.

naast vooral de herten ook de ganzen die het gras voor de runderen te kort begrazen. Bij konikpaarden hielden de afgelopen jaren de sterfte en geboortepercentages elkaar redelijk in evenwicht.

In de milde winter van 2016/2017 en in die van het jaar daarvoor was er sprake van beperkte sterfte. De winter van 2017/2018 laat een geheel ander beeld zien. Aan het begin van de winter waren er ruim 5200 grote grazers in het gebied. Een klein deel daarvan bevond zich in het moerasdeel en in de bossen in de randen. Het grootste deel bevond zich op het graslanddeel van 1880 hectare. De begrazingsdruk was circa 2,8 dier per hectare. In de periode december 2017 tot en met maart 2018 is een groot aantal dieren gestorven door afschot of op natuurlijke wijze. Het gaat om in totaal 2969 dieren die gestorven zijn in die periode. Uitgaande van 5230 dieren die de winter zijn ingegaan is het sterftepercentage bijna 57 %. Dit ligt boven de sterftepercentages (door natuurlijke dood, predatoren en afschot) in veel natuurgebieden in de wereld. Dat ligt ook boven de gemiddelde afschotpercentages voor edelherten op de Veluwe. Ter vergelijking: het aantal afgeschoten edelherten bedroeg in 2016/2017 1212 dieren; dit was 47 % de populatie.¹⁰

De commissie constateert dat het vroeg-reactief beheer kennelijk voldoet voor relatief milde winters zoals we die de afgelopen twee jaar hebben gekend. Dat beheer leidt er echter ook toe dat de populaties, en vooral de populatie edelherten, in die jaren tot en met 2017 sterk konden groeien. Vroeg-reactief beheer leidt tot pieken in de populatie-ontwikkeling. Figuur 3 op pagina 25 laat dat zien. De grote aantallen aan het begin van de winter van 2017/2018 heeft geleid tot tekorten aan voedsel. Delen van de grasvlaktes werden zodanig afgegraasd dat de graszoden 'zwart' werden en niet meer konden worden begraasd en bomen werden geschild ten teken dat de dieren naar alternatieven voor grassen zochten om voldoende voedingsstoffen en mineralen binnen te krijgen.

Het vroeg-reactief beheer heeft in de specifieke omstandigheden van 2017/2018 onvoldoende gewerkt. De commissie kan niet beoordelen of Staatsbosbeheer het vroeg-reactief beheer heeft uitgevoerd precies volgens het protocol dat daarvoor als onderdeel van het Managementplan is opgesteld. Wel heeft zij waargenomen dat de beheerders van Staatsbosbeheer hierbij consciëntieus te werk gaan - een enkel incident daargelaten. Zij heeft niet kunnen waarnemen of de personele capaciteit voor vroegsignalering en afschot bij Staatsbosbeheer voldoende is om te zorgen dat dieren tijdig worden afgeschoten en niet in een stadium van onnodig lijden komen. Een afschot mag geen genadeschot zijn, want dat is een teken dat het te laat is uitgevoerd.¹¹

ICMO2 werd mede ingesteld vanwege de maatschappelijke weerstand tegen het beheer van de grote grazers. Burgers verzetten zich destijds tegen het zichtbaar lijden en sterven van dieren. De commissie constateert dat vroeg-reactief beheer niet heeft kunnen voorkomen dat in de wintermaanden aan het begin van 2018 bij burgers – via media en 'aan het hek' – het beeld is ontstaan dat de dieren in slechte conditie verkeren, honger lijden en daaraan sterven. In de afgelopen jaren met milde winters was de maatschappelijke weerstand niet breed aanwezig, maar dit jaar wel weer en in alle hevigheid.

Effectiviteit uitvoering ICMO2 adviezen

Door het op de korte en middellange termijn wegvallen van de mogelijkheid om het Oostvaarderswold als corridor naar het Horsterwold te realiseren, de beperkte mogelijkheden die de bossen in de randen van de Oostvaardersplassen bieden voor opname van aantallen grote grazers, de beperkte realisatie van beschutting in het kerngebied en doordat vroeg-reactief beheer niet tot

¹⁰ Op de Veluwe lopen geen konikpaarden en hekrunderen..

¹¹ De Dierenbescherming heeft op basis van een Quick scan op 9 maart 2018 vraagtekens gezet bij de mate waarin Staatsbosbeheer het protocol in alle gevallen toepast. Ook zet de Dierenbescherming vraagtekens bij de duidelijkheid van het protocol. In reactie daarop hebben de provincie Flevoland en Staatsbosbeheer gesteld dat zij niet de conclusie delen dat het vroeg-reactief beheer niet consequent wordt toegepast.

het gewenste effect leidt in alle typen winters, komt de commissie tot de slotsom dat de adviezen van ICMO2 onvoldoende tot hun recht zijn gekomen. Ze hebben onder invloed van verschillende factoren niet geleid tot het beoogde effect voor het welzijn van de grote grazers. De adviezen bevatten wel waardevolle inzichten en voorstellen die naar het inzicht van de commissie bruikbaar zijn om tot oplossing van de gerezen vraagstukken rond grote grazers in het Oostvaardersplassengebied te komen – zie hoofdstuk 5 van dit advies.

4.6 Alternatieve vormen voor beheer

De commissie heeft in de consultatiefase met personen en organisaties over verschillende vormen van beheer van de grote grazers gesproken. Ook in de recente media-aandacht voor het beheer van de Oostvaardersplassen zijn die vormen aan de orde gekomen. Hieronder passeren de verschillende vormen kort de revue. Het gaat daarbij om:

- a. bijvoeren van dieren in de winterperiode;
- b. toepassen van contraceptie;
- c. introductie van predatoren in het kerngebied;
- d. actief of proactief beheer;
- e. vroeg-reactief-beheer.

a. Bijvoeren

Bijvoeren van dieren in de winterperiode is een op het eerste oog sympathieke maatregel maar heeft negatieve (neven-)effecten. Bijvoeren leidt ertoe dat meer dieren de winter gaan overleven. De draagkracht van het gebied wordt als het ware kunstmatig verhoogd. Daardoor nemen de aantallen per hectare toe en worden meer jongen in de zomerperiode geboren. In de daarop volgende winterperiode ontstaat voor meer dieren een voedselvraagstuk. Dat vergt steeds meer bijvoeren en/of steeds groter aantallen dieren die moeten afgeschoten.

b. Contraceptie

Het is de commissie in de consultatieronde gebleken dat er een vrij grote eensgezindheid onder deskundigen en beheerders is dat contraceptie bij de dieren in de Oostvaardersplassen niet goed uitvoerbaar is. Dat komt door de handelingen die moeten worden verricht: verzamelen van de wilde en verwilderde dieren en herhaalde toediening van contraceptiestoffen. Voorts veroorzaakt contraceptie welzijnsproblemen. Castratie bij mannetjesdieren heeft invloed op de conditie en het gedrag van de dieren.

c. Predatoren introduceren

Uit de consultatieronde is de commissie gebleken dat introductie van predatoren zoals de wolf of de lynx in beperkte mate mogelijk is. Het beperkte aantal predatoren dat het gebied zou kunnen herbergen, heeft niet zozeer effect op de omvang van het aantal prooidieren als wel op het gedrag en de verspreiding ervan in het gebied. Dit heeft gevolgen voor de mate waarin delen van het grazige deel begraasd worden en daarmee voor de vegetaties in de verschillende delen. Door deskundigen is erop gewezen dat dit positieve effect van introductie van predatoren (variatie in grasvegetaties) ook kan worden gerealiseerd door delen van het gebied door rasters tijdelijk onbegraasd te laten (rouleren van te begrazen delen in de tijd). In de consultatie kwam voorts naar voren dat deskundigen tegen het verder introduceren van diersoorten in het gebied zijn.

d. Actief beheer

Actief beheer is jaarlijks beheer gericht op de aantallen dieren. Dat beheer wordt in veel gebieden in Nederland uitgevoerd, zoals op de Veluwe en in het kerngebied van het Horsterwold. Dit gebeurt

met verschillende oogmerken. In veel gebieden gebeurt het om redenen van verkeersveiligheid, het voorkomen van economische schade aan gewassen en/of het tegengaan van overlast in of in de buurt van bebouwing. Daarnaast wordt deze vorm van beheer ingezet om bepaalde vegetatietypen/-structuurtypen te creëren en in stand te houden of een bepaalde dynamiek in het gebied te krijgen die leidt tot meer variatie en daarmee grotere biodiversiteit. Bij actief beheer maakt de mens keuzes voor afschot los van natuurlijke processen. Deze wijze van beheer impliceert dat ook volledig gezonde dieren worden afgeschoten of worden afgevangen en naar elders getransporteerd. Bij selectie kan rekening worden gehouden met geslacht en leeftijd van de dieren.

In de consultatieronde is de commissie erop gewezen dat Nederland een van de weinige landen in Europa is waar veel weerstand bestaat tegen het afschieten van gezonde dieren c.q. tegen jacht in het algemeen. Tegenstanders van jacht wijzen erop dat sociale verbanden worden doorbroken en natuurlijk gedrag wordt gefrustreerd. Bij afschot van grotere hoeveelheden dieren dan op grond van het geresulteerde ecologisch draagvlak nodig zou zijn, kunnen jaarlijks de populaties weer snel toenemen, zodat de volgende jaren de hoeveelheid af te schieten dieren relatief groot zal zijn.

e. Vroeg-reactief beheer

Vroeg-reactief beheer dat door ICMO2 is geadviseerd en sinds 2010 is niet gericht op aantallen of streefstanden, maar op de condities waarin dieren verkeren. Het is in de vorige paragraaf beschreven. In de consultatieronde van de commissie was er steun voor de werkwijze van Staatsbosbeheer. De wijze van beheer past bij de doelstelling voor het gebied om ruimte te geven aan natuurlijke processen: zelfordening en zelfregulering van de kuddes. Er wordt in dit beheer aangehaakt bij de conditie van de dieren (sterkte, aandoeningen, gedragsstoornissen, overige gezondheid en omgevingskenmerken). Tegenstanders van de beheermethode wijzen op de negatieve effecten door overbegrazing en vertrappen van vegetaties, en op het feit dat Staatsbosbeheer niet 100% van de lijdende dieren bereikt. Dat komt onder meer omdat een deel van de edelherten het moeras intrekt, daar niet bereikt kan worden en in het moeras sterft.¹²

4.7 Slotsom

De commissie constateert dat de ontwikkeling van de populaties grote grazers, de ontwikkeling in het welzijn van de dieren, de wintersterfte en de effecten op natuur en landschap, noodzaken tot verandering van het beheer van de grote grazers. Hoofdstuk 5 bevat de voorstellen van de commissie voor de wijziging van het beleid en het beheer inzake de grote grazers. De inzichten in de ontwikkelingen van de afgelopen jaren, inclusief de voorgestelde maatregelen, zijn daarbij vertrekpunt.

¹²Zie onder meer www.knmvd.nl, bericht van 17 januari 2018 "KNMvD adviseert forse vermindering aantal grote grazers in Oostvaardersplassen." En www.stichtingwelzijn grotegrazers.nl.

5. Grote grazers: welzijn en beheer

Provinciale Staten hebben in het Initiatiefvoorstel van februari 2017 gesteld dat het beheer van de grote grazers ondersteunend moeten zijn voor de Natura 2000-doelstellingen en dat de omvang van de kudde daarbij geen doel op zich is. Een eventuele afname van het aantal grote grazers kan volgens Provinciale Staten het gevolg zijn. In dit hoofdstuk wordt in aansluiting op het vorige hoofdstuk het kader geschetst voor het provinciaal beleid voor het beheer van grote grazers in de toekomst. In hoofdstuk 4 is uitgebreid beschreven wat de stand van zaken van het beheer grote grazers is en welke ontwikkelingen er zijn geweest. In dit hoofdstuk worden na het doel voor het provinciaal beleid in paragraaf 5.1 direct daarna de ambities voor het beleid geformuleerd (paragraaf 5.2). Paragraaf 5.3 bevat de kaders voor het beleid. Vervolgens wordt ingegaan op de noodzaak van monitoring en nader onderzoek (paragraaf 5.4) en communicatie en educatie (paragraaf 5.5). Het hoofdstuk besluit met de samenvatting van het advies van de commissie.

5.1. Doel

Vanuit het algemene doel voor het provinciaal beleid uit paragraaf 2.5 formuleert commissie als doel voor het provinciaal beleid: behoud van kuddes van substantiële omvang grote grazers in het gebied met het oog op begrazing van het grasland voor Natura 2000-doelen en vanwege de zelfstandige natuur- en landschapswaarden van de kuddes, het waarborgen van het welzijn van de grote grazers en het voorkomen van onnodig lijden van deze dieren.

5.2. Ambitie

Vanwege de functie van de grote grazers in het kerngebied voor de realisatie van de Natura-2000 doelen, de natuurlijke wijze van beheer en aantrekkingskracht voor bezoekers van de door velen als imposant ervaren kuddes, is het essentieel dat een afgestemde populatie grote grazers in het kerngebied aanwezig blijft. Het welzijn van de grote grazers dient echter in relatie tot natuurlijke processen te worden gewaarborgd, waar nodig verbeterd en onnodig lijden in de winterperiode moet worden voorkomen of beëindigd. Tegelijkertijd mag de aanwezigheid van grote grazers geen bedreiging zijn of worden bevordering van biodiversiteit, variatie in vegetaties en daarmee voor landschappelijke waarden. Landschappelijke variëteit kan ertoe leiden dat er een landschap ontstaat dat uit toeristisch-recreatief oogpunt aantrekkelijker wordt gevonden.

Dit betekent dat het Oostvaardersplassengebied voldoende beschuttingsmogelijkheden voor de dieren moeten kennen, waarbij de dieren de keuze hebben op welke wijze en in welke mate zij beschutting zoeken. De gebieden moeten voldoende voedsel leveren zodat het jaarrond dieren kunnen overleven en bij het interen op vetreserves niet te mager worden. In termen van de afschotcriteria uit het Managementplan voor de Oostvaardersplassen zou de Dierconditie op tenminste fase 4 moeten blijven met conditiefase 3 als uitzondering. Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat dieren in conditie 3 of lager terechtkomen.¹³

De ambitie is om het nieuwe beheer zo in te richten dat natuur-, dierenwelzijns- en recreatiedoelstellingen worden behaald en dat door dit aangepaste beheer en communicatie over dit beheer het maatschappelijk debat in de winterperiode tempert. Op die wijze wordt mogelijk

¹³ Managementplan Oostvaardersplassengebied 2011 -2015, 2013, Bijlage 3 Afschotcriteria. Diercondities 1: slecht; 2: slecht-matig; 3: matig; 4: matig-goed; 5: goed.

voorkomen dat telkens een maatschappelijke wens tot bijvoeren in die periodes ontstaat, mede gelet op de negatieve neveneffecten van bijvoeren.

5.3. Kaders voor beleid en beheer

Als kader voor het beleid en beheer inzake welzijn grote grazers adviseert de commissie voldoende beschuttingsmogelijkheden voor de dieren primair in het kerngebied te realiseren. Deze en andere inrichtingsmaatregelen voor het kerngebied hebben consequenties voor de oppervlakte te begrazen graslanden voor grote grazers en foeragerende ganzen. Er moeten voor de ganzen voldoende arealen gras zijn met het oog op realisatie van de Natura 2000-doelstellingen. De commissie adviseert om de begrazingsdruk per hectare te beperken tot een omvang die versterking van de vegetatietypen en vegetatiestructuren mogelijk maakt en waardoor wintersterfte van grote grazers als gevolg van een tekort aan voedsel van de graslanden wordt voorkomen.

Dit alles maakt een vermindering van de omvang van de kuddes edelherten en paarden op korte termijn noodzakelijk. Dit geldt niet voor de kudde runderen die in het gebied een relatief beperkte omvang kent. Na de reductie dient het regulier beheer zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de zelfordening en zelfregulering van de populaties. De basisgedachte die de commissie hanteert, is dat het beheer van grote grazers zoveel mogelijk natuurlijke processen moet ondersteunen maar dat, omdat het natuurlijk systeem van het Oostvaardersplassengebied incompleet is, er gecontroleerd beheer moet plaatsvinden.

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op:

1. beschuttingsmaatregelen
2. vervanging van het aantal grote grazers
3. beheer van grote grazers.

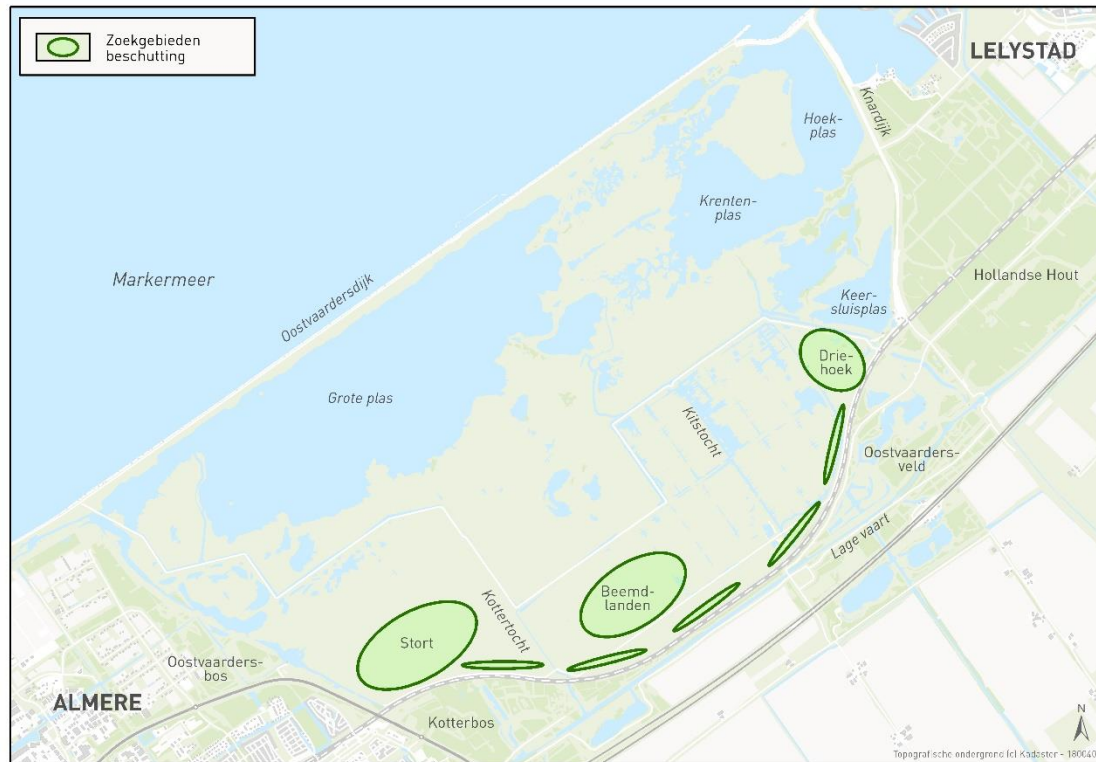
Deze maatregelen hangen in hun effectiviteit overigens nauw met elkaar samen.

5.3.1. Beschuttingsmaatregelen

Beschutting in het kerngebied

De commissie adviseert de maatregelen primair in het kerngebied te realiseren. ICMO2 heeft in haar adviezen in beperkte mate beschuttingsmogelijkheden binnen het kerngebied van het Oostvaardersplassengebied gezocht. Gelet op het feit dat migratie via het Oostvaarderswold naar Horsterwold voorlopig niet aan de orde is en gelet op de beperkte aantallen dieren die beschutting kunnen vinden in de bossen in de randen van het kerngebied.

Beschutting in het kerngebied dient niet alleen in de Driehoek te worden gerealiseerd. Er zijn ook mogelijkheden in andere drogere delen van het kerngebied, zoals het Stort, de Beemdlanden en de zone langs het spoor. Deze delen bieden goede mogelijkheden om struiken, struwelen, bosschages en boomgroepen te realiseren. De zoekgebieden voor realisatie van beschutting zijn in beeld gebracht in figuur 4. Op grond van informatie uit de consultatieronde acht de commissie een omvang van circa 300 hectare van het buitenkaadse deel van het kerngebied nodig. Die hectares worden aan de huidige graslanden onttrokken.



*Figuur 4. Zoekgebieden aanleg bosschages voor beschutting in het kerngebied
(kaartproductie: Provincie Flevoland, team GEO)*

De vormgeving en inrichting van de beschutting laat de commissie over aan de provincie en beheerder Staatsbosbeheer. Er zijn verschillende vormen mogelijk. Het gaat niet om aaneengesloten bossen, maar om groepjes bomen, houtwallen, rijen met struiken, struweel, ruigtes en dergelijke. De variatie in vormen en spreiding vergroot de keuzemogelijkheden van dieren voor het zoeken van beschutting in de winter. Ook kan nader worden bepaald welk delen van het gebied direct wordt omgevormd tot bos (door aanplant) en welke delen worden beschermd tegen begrazing zodat daar bosschages kunnen regenereren (door kiemen). De bescherming kan plaatsvinden via rasters of door aanplant van doornige struiken, zoals meidoorns en sleedoorns.

Bij de inrichting en vormgeving dient rekening te worden met landschappelijke aspecten. Het halfopen landschap dat voor het grazige deel van het kerngebied in het verleden werd beoogd, kan erdoor worden gerealiseerd. Tegelijkertijd dient er ook voor te worden gewaakt dat de unieke openheid van delen van het gebied behouden blijft. Uit toeristisch-recreatief oogpunt moet rekening worden gehouden met het zicht op het gebied vanaf de randen. Het gaat daarbij om zicht op het afwisselende landschap van bomen, bos, riet, poelen, struweel en open gebied en op de in het gebied levende zoogdieren en vogels.

Ontwikkeling van vegetaties

Anders dan tot nu toe is gebeurd, zal aangroei van beschutting niet enkel plaats kunnen vinden via het natuurlijk kiemen van planten tot struiken en bomen. Dat leidt er namelijk toe dat het veel jaren duurt voordat van enige beschuttingsmogelijkheden sprake kan zijn. De commissie adviseert daarom om in navolging wat al gebeurt in de randen van het gebied, in het kerngebied over te gaan tot aanplant. De menselijk ingreep via aanplant en met bescherming van rasters is weinig natuurlijk maar gelet op de ervaringen onvermijdelijk voor het realiseren van duurzame en effectieve beschuttingsmogelijkheden voor grote grazers in het gebied. De menselijk ingreep in

vegetatievorming gaat verder dan tot nu toe het geval is geweest, maar is nodig om vervolgens weer ruimte te geven aan natuurlijke processen.

Naast sleedoorn en meidoorn zijn boomsoorten zoals eik en esdoorn duurzame houtsoorten. Nadat die tot wasdom zijn gekomen, beschermen die zich tegen beschadiging door grote grazers. Voordat bomen dik en stevig genoeg zijn, moeten ze vele jaren door rasters worden beschermd; afhankelijk van de soorten: 10 tot 20 jaar.

Beschutting in de randen

De commissie adviseert om voor beschutting in de wintermaanden niet langer uitlooptmogelijkheden te bieden voor van paarden, runderen en/of herten vanuit het kerngebied naar de bossen in de randen. Indien de beschuttingsmogelijkheden in de kern voldoende zijn, dan zal de behoefte van dieren om de bossen op te zoeken, bijvoorbeeld door mannetjes edelherten na de bronst, ook minder zijn.

De randen zijn primair multifunctioneel. Indien die multifunctionaliteit het toelaat en het gewenst wordt dat ook herten, paarden en/of runderen daar aanwezig zijn, dan kan dat worden gerealiseerd. De dieren in de randen dienen echter losgekoppeld te worden van de kuddes in het kerngebied. Bij het beheer in de randen wordt vanwege de multifunctionaliteit rekening gehouden met veiligheid van mens en dier, beperking van schade en van overlast. Het beheer in de randen is actief beheer.

Als ervoor wordt gekozen om op zichzelf staande groepen grote grazers in de randen toe te laten dan dient bij de aanplant van bomen en struiken rekening te worden gehouden met de aanwezigheid van die dieren. De commissie adviseert om bij aanplant in de randen primair te zoeken naar houtsoorten die duurzaam zijn en bestand tegen beschadiging door grote grazers.

Migratiemogelijkheden

De mogelijkheid van migratie naar andere delen van Flevoland zoals de stille kern van het Horsterwold, is voor de middellange termijn afgesloten. Toch pleit de commissie ervoor om geen maatregelen in de omgeving van het Oostvaardersplassengebied te nemen die toekomstige generaties de mogelijkheid ontnemt om tot maatregelen te komen die ruimte geven aan vormen van migratie zoals door ICMO2 werd beoogd: een open verbinding naar andere gebieden waardoor er een meer compleet natuurlijk systeem ontstaat. Daar zou bij eventuele herstructurering van de A6 en/of de spoorlijn rekening mee moeten worden gehouden.

5.3.2 Reductie van grasoppervlak en van aantallen grote grazers

Naar ruim 1000 hectare grasland

In hoofdstuk 3 zijn vernattingsmaatregelen voorgesteld in het buitenkaadse deel van het kerngebied in het kader van Natura 2000-doelstellingen. Voor de vernatting van delen waarop niet meer kan worden gegraasd gaat het om circa 500 hectare – zie paragraaf 3.4.2. In de vorige paragraaf is geadviseerd beschuttingsmogelijkheden in de vorm van bomen, bosschages, struwelen en struiken aan te leggen. Voor de aanleg van beschutting gaat het om circa 300 hectare die wordt onttrokken aan het grasland.

De commissie gaat er al met al vanuit dat door de maatregelen voor vernatting en beschutting de oppervlakte van het te begrazen grasland verkleind wordt tot circa 1080 hectare (het huidige areaal grazige deel is 1880 hectare). De commissie wil vooralsnog niet verder teruggaan dan die 1080 hectare in verband met de realisatie van de Natura 2000-doelen waarvoor grasarealen voor foeragerende ganzen nodig zijn. De 1080 hectare graslanden moeten daarvoor voldoende zijn. Deze oppervlakte komt overeen met de oppervlakten grasland die er waren rond de eeuwwisseling toen

de staat van instandhouding van het moeras mede als gevolg van begrazing door grauwe ganzen volgens het Natura 2000-beheerplan voldoende was; er was voldoende foerageergebied voor de grauwe gans.

Die ruim 1000 hectare in combinatie met de vernatte delen geven nog steeds het beeld van voor Nederland unieke grote open vlaktes, die worden afgewisseld met bosschages.

Verlaging van begrazingsdruk

De verkleining van het areaal grasland heeft gevolgen voor de omvang van de populaties grote grazers. In paragraaf 4.3 is geconstateerd dat de aantallen in oktober 2017 van 5230 grazers op 1880 hectare te groot was om de populatie de winter goed te laten doorstaan. Door de aard van de winter van 2017/2018 is dat pregnant gebleken. Maar naar inschatting van deskundigen zouden ook bij een mildere winter problemen zijn ontstaan vanwege de grote aantallen. De begrazingsdruk was hoog waardoor graszoden volledig kaal waren en dieren onder meer overgingen tot het schillen van bomen. Dat wil zeggen dat de begrazingsdruk (of dierdichtheid per hectare) van 2,8 dier/ha die aan het begin van de winter bestond te hoog is om onnodig lijden en grote sterfte onder de dieren te voorkomen. In de toekomst moet worden voorkomen dat weer zo'n grote begrazingsdruk ontstaat.

5.3.3 Structureel minder grote grazers in het grazige deel

Om de herinrichting van het grazige deel te realiseren pleit de commissie voor structureel minder grote grazers in het grazige deel. Er moet gekomen worden tot een omvang die past bij het halfopen landschap dat voor dit deel van het kerngebied wordt nagestreefd. Voor de bepaling van de omvang van de populaties grote grazers hanteert de commissie een aantal randvoorwaarden:

- de verandering van omvang van de populaties en daarmee van de begrazing mag niet schadelijk zijn voor de realisatie van de Natura 2000-doelen;
- de omvang van de begrazing moet zodanig zijn dat ook in de loop van de winter nog begraasbaar grasland aanwezig is;
- de begrazing moet de structurele ontwikkeling van vegetaties om te komen tot een halfopen landschap in de droge delen van het buitenkaadse gebied niet in de weg staan;
- het aantal dieren en de beschikbare hoeveelheid voedsel is zodanig dat onnodig lijden van grote grazers wordt voorkomen en er geen aanleiding voor tot bijvoeren ontstaat.

N.B. In dit advies spreekt de commissie over aantallen. Om de komende jaren tot *finetuning* van ingrepen en het beheer te komen, is het gewenst om in gewichten te redeneren. De drie soorten verschillen immers van gewicht en verschillen ook in het gewicht aan voedsel dat zij tot zich nemen.¹⁴

Voor de bepaling van de acceptabele begrazingsdruk en de noodzakelijke omvang van de populatie grote grazers heeft de commissie gezocht naar een periode dat wintersterfte van de grote grazers in het gebied beperkt was. Sterfte valt nooit uit te sluiten door ziektes, aandoeningen en overige lichamelijke condities van dieren.

Het is de commissie gebleken uit de consultatie van deskundigen dat natuurlijke sterftcijfers van tussen de 5 en de 10 % die niet gerelateerd zijn aan voedseltekorten ook elders in natuurgebieden aan de orde is. Die situatie deed zich in het kerngebied ook voor in het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw. De begrazingsdruk was toen 1,4 dier per hectare. Er was een natuurlijk sterftepercentage van 10. Dat zou betekenen dat op een gebied van 1080 hectare een populatie-

¹⁴ Om de gedachten te bepalen: de voedselbehoefte van een bijvoorbeeld vrouwtjes edelhert dat gemiddeld 100 tot 125 kg weegt, is minder dan van een hekrund-stier die meer dan 1000 kg kan wegen.

omvang van rond de 1500 dieren niet leidt tot bovenmatige wintersterfte. In de jaren negentig was er ook nog sprake van gevarieerde vegetaties in het gebied. Op de grasvlaktes bleven grassen van voldoende kwaliteit voor aangroei na de winter en er was ruimte voor behoud en ontwikkeling van verschillende vegetatiesoorten en -structuren.

Plafond

De commissie adviseert om vooralsnog voor een aantal jaren een plafond aan te houden van 1500 dieren in de najaarstelling. Dat aantal van 1500 of het equivalent in gewichten, kan in de loop der jaren naar boven of beneden worden bijgesteld op basis van monitoring van de realisatie van de Natura 2000-doelen, ontwikkeling van vegetaties en ontwikkeling van de kuddes en het welzijn van de dieren. Het gaat hierbij om monitoringgegevens over een reeks van jaren (tenminste drie jaar). Het beheer op basis van deze monitoring moet leiden tot een natuurlijk dynamisch evenwicht van de grote grazers in hun omgeving.

De commissie pleit ervoor een eventuele wijziging van het plafond van 1500 dieren alleen te laten plaatsvinden op basis van motivatie vanuit monitoring van de verschillende grootheden die hiervoor zijn genoemd. Die wijziging dient te worden geformaliseerd door een besluit van Gedeputeerde Staten van Flevoland.

Reset van het aantal grote grazers

Er is een aantal redenen om in 2018 tot een reset van het aantal grote grazers in het grazige deel van het kerngebied te komen en dit jaar een vermindering van de aantallen te realiseren die leidt tot een populatie-omvang van circa 1100 dieren. Dat zou betekenen dat bij een groei van de populaties met circa 30 % en wintersterfte door andere factoren dan voedseltekort van circa 10 % in twee jaar het genoemde plafond wordt bereikt. De redenen voor de reset zijn:

- de geconstateerde slechte staat van de graszoden begin 2018, op grond waarvan mag worden verwacht dat een goed herstel enige tijd gaat duren en dat een lagere begrazingsdruk dan 1,4 dier per hectare ruimte voor herstel biedt; goed gras is nodig om de dieren voldoende vet te laten aanmaken in de zomerperiode en om te voorkomen dat er in de volgende winter opnieuw tekorten aan gras ontstaan;
- dat extra verlaging van de begrazingsdruk ruimte geeft voor dynamiek van vegetatietypen en structuren in het deel dat begrazen wordt;
- dat er de komende jaren diverse inrichtingsmaatregelen moeten worden genomen in het gebied – zowel in het moerasdeel als in het buitenkaadse deel; hiervoor is 'werkruimte' nodig in het gebied;
- een extra verlaging van de begrazingsdruk de provincie en Staatsbosbeheer de tijd en ruimte geeft om in de jaren 2018 en 2019 met derden een aantal vraagstukken nader te verkennen – enkele van deze vraagstukken worden in dit advies benoemd in paragraaf 5.4.

De vermindering tot 1100 dieren betekent een vermindering van circa 1160 dieren (van 2260 per 1 april 2018 naar 1100 dieren) in het gebied voor het einde van 2018. Dit aantal is exclusief de netto aanwas in 2018 als gevolg van geboorte en sterfte in de rest van dit jaar. Deze reductie ineens is fors. De vermindering van het aantal dieren moet op een zeer zorgvuldige wijze plaatsvinden. Daarbij moet worden gekeken naar mogelijkheden voor afvang en uitplaatsing van soorten naast afschot.

Voor het afvangen en het afschot van dieren voor de reset, dient een apart protocol te worden opgesteld waarin rekening wordt gehouden met gezondheidsaspecten van dieren, sociale verbanden, gedragskenmerken, omgevingsfactoren, en waarin zorgvuldig handelen wordt voorgeschreven en nationale en internationale regelingen in acht worden genomen.

Vermindering van de populaties dient te gebeuren met oog voor verhoudingen tussen de soorten, mede om de levensvatbaarheid van de populaties waarborgen. De commissie geeft hiervoor een indicatie.



Heckrunderen

Het aantal runderen bedraagt per 1 april 2018 nog geen 160. Om een levensvatbare populatie te behouden zou dit aantal niet (veel) verder moeten verminderen. De populatie zou met het oog op de levensvatbaarheid dit jaar en de komende jaren nog kunnen groeien. Gelet op het evenwicht van de laatste jaren kan daarbij worden gedacht aan circa 230 dieren. Dat was het niveau van oktober 2017. De heckrunderen maakten toen nog geen 5 % van de totale populatie grote grazers uit.

Konikpaarden

Het aantal konikpaarden is per 1 april 2018 circa 630. Dit aantal kan worden teruggebracht naar 450, rekening houdend met de haremstructuren en de verhouding tussen hengsten en merries. Dit betekent dat 180 paarden, plus de netto aanwas in de rest van dit jaar, uit het gebied moeten worden genomen. Omdat de paarden verwilderd zijn in de loop der jaren, zal het bijeendrijven in een kraal geen eenvoudige klus zijn. Een deel van de gevangen dieren kan mogelijk worden ondergebracht in gebieden elders in Flevoland, Nederland of Europa. Afvoer naar elders moet met de grootst mogelijke zorgvuldigheid gebeuren door instanties met een goede en betrouwbare staat van dienst op dat vlak. Bij verwijdering en afvoer moet de regelgeving van de verschillende overheden (provinciaal, nationaal en Europees) voor transport en plaatsing van dieren in acht worden genomen. Er dient aan voorwaarden voor identificatie en aanmelding te worden voldaan. Aan Staatsbosbeheer moet alle waarborg worden geboden op zorgvuldige en uit oogpunt van dierenwelzijn en gezondheid verantwoorde verwijdering, transport en plaatsing.



Edelherten

Het aantal edelherten bedraagt per 1 april 2018 circa 1470. Dat aantal zal door afschot moeten verminderen tot plusminus 490. Dit is een vermindering met 980 dieren, exclusief de netto aanwas dit jaar. Uit consultatie van deskundigen en betrokkenen is de commissie gebleken dat afvangen van wilde edelherten een nauwelijks uitvoerbare operatie is. In de eerste plaats zullen dieren die naar inschatting in de zomermaanden niet meer in goede conditie komen, moeten worden afgeschoten. Maar de grote aantallen betekenen onvermijdelijk dat net als elders in Nederland gebeurt, ook gezonde dieren moeten worden afgeschoten.

Uitvoering reset is gebonden aan regels

De realisatie van de reset in 2018 vergt een grote inspanning van Staatsbosbeheer als beheerder van het gebied en uitvoerder van de reset. Er zal een protocol moeten worden opgesteld en er moeten vergunningen worden aangevraagd bij de provincie en andere instanties, zoals op nationaal niveau RVO. De realisatie vergt van de provincie dat met spoed beleid wordt vastgesteld en wordt gewerkt aan de verlening van de noodzakelijke vergunningen.

De Wet natuurbescherming regelt in artikel 3.10 de bescherming van het edelhert. Ontheffing tot het verbod op opzettelijk doden of vangen van het dier dient met redenen te worden omkleed. Er moet aan drie randvoorwaarden worden voldaan. (1) Gelet op het staat van de dieren in het natuurgebied is afvangen van de dieren als alternatief voor afschot volgens deskundigen geen reële mogelijkheid. (2) Gelet op de aantallen dieren komt de instandhouding van de soort niet in gevaar. (3) Wat betreft de in de wet omschreven limitatieve gronden voor ontheffing, kan in de aanvraag door Staatsbosbeheer en in de afweging door gedeputeerde Staten worden beargumenteerd, dat een aantal overwegingen in het geding is, die een relatie hebben met de gevolgen van de gebleken grote begrazingsdruk in het gebied, zoals:

- het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en het belang van de instandhouding van natuurlijke habitats;
- de maximale draagkracht van het gebied;
- bestendig beheer of onderhoud van de landschappelijke kwaliteiten;
- het algemeen belang in relatie tot openbare orde en veiligheid en de specifieke omstandigheden van waar de Oostvaardersplassen in terecht zijn gekomen.

In relatie tot de reset van het moerasdeel kan worden aangegeven dat de grote aantallen een bedreiging vormen voor de effectiviteit van de uitvoering van de maatregel gericht op de Natura 2000-instandhoudingsdoelen.

Voor heckrunderen en konikpaarden geldt geen specifiek beschermingsregime. Deze soorten vallen wel onder de zorgplicht op grond artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming.

Voor verwijderen en transport van dieren is vervoersregelgeving en veterinaire regelgeving van toepassing. Vervoer binnen Europa vergt onder meer aanmelding bij Europese meldings- en registratiesystemen.

Beheer na de reset van het aantal grote grazers

De commissie adviseert om na de reset vanaf het volgende winter het beheer een combinatie te laten zijn van strikt uitgevoerd vroeg-reactief beheer aangevuld met een vorm van beheer die zich richt op aantallen *casu quo* gewichten in relatie tot beschikbare informatie over de ontwikkeling van vegetaties, van de omvang van de kuddes, de beschikbare hoeveelheid en kwaliteit van grassen en van de condities van de dieren. Het vroeg-reactief beheer is het leidend principe. De randvoorwaarden die hierboven op pagina 37 zijn genoemd, worden toegepast. Met het

voorgestelde beheer wordt zoveel mogelijk aangesloten bij natuurlijke processen van dieren en tevens wordt bewerkstelligd dat de groei van het aantal dieren na minder strenge winters beperkt blijft. Er wordt gestreefd naar een natuurlijk evenwicht van de grote grazers in hun omgeving. Voorlopig wordt voor een aantal jaren een plafond van 1500 dieren op de 1080 hectare aangehouden.

De commissie pleit ervoor om vanaf volgend jaar het hand-aan-de-kraan-principe toe te passen voor het beheer van de grote grazers. Dat betekent dat in de verschillende perioden van het jaar moet worden gemonitord wat de ontwikkeling en de staat van ontwikkeling van vegetaties is, hoe de kuddes zich ontwikkelen en hoe de condities van de grote grazers zich ontwikkelen. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat het jaarrond afschot kan plaatsvinden van dieren die niet in goede conditie raken voor de winter – door ziekte, aandoeningen, gedragsstoornissen of anderszins. Afschot beperkt zich dus niet tot de wintermaanden. Op basis van de monitoringsgegevens wordt vervolgens in het najaar bepaald wat nodig is aan afschot vóór de winter begint. Leidend is wederom de staat van de natuur: zowel de vegetaties, het natuurlijk beschikbare voedsel en het welzijn van de grote grazers. De piek in het afschot of afvangen van dieren komt daarmee vóór het begin van de winterperiode te liggen.

In het verdere verloop van de winter wordt zo nodig strak vroeg-reactief beheer toegepast, dat erop is gericht dat onnodig lijden door zieke dieren of toch te sterk vermagerde dieren tijdig wordt voorkomen. Gelet op de randvoorwaarden en de constatering dat 10 % natuurlijke sterfte door andere factoren dan voedseltekorten acceptabel is, stelt de commissie als randvoorwaarde dat 90 % van de dieren in de conditie goed of matig-tot-goed (conditiefase 5 of 4) de winter doorkomt zonder dat bijvoeren nodig is.

Dit beheer vereist een aanpassing van het protocol voor afschot dat is opgenomen in het Managementplan 2011-2015 van Staatsbosbeheer voor het beheer van de grote grazers.

De commissie adviseert bij het afschot of verwijdering de verhouding tussen aantallen van de drie soorten mee te wegen. Hoe die verhouding zich het meest optimaal moet ontwikkelen kan ook worden bepaald op basis van monitoring van gegevens over de populatie-ontwikkeling. Er moet bijvoorbeeld worden voorkomen dat de runderen weer te grote concurrentie ondervinden van edelherten bij het vinden van geschikt begraasbaar gras.

5.4 Monitoren en nader onderzoek

Hierboven is al enkele malen het grote belang van jaarrond-monitoring van de ontwikkeling van flora en fauna in het gebied aangeduid. Het hand-aan-de-kraan-principe dat is gekoppeld aan het streven naar evenwicht in het ecologisch systeem van het Oostvaardersplassengebied is sturend voor het beheer.

Tellingen van grote grazers moeten in dit kader gestandaardiseerd worden voor het voorjaar en najaar. De commissie wijst er in dat verband op dat er beloftevolle technieken in ontwikkeling zijn om met behulp van drones tellingen uit te voeren.

De monitoringsresultaten worden gebruikt om zo nodig in te grijpen waar natuurlijke processen ongewenste effecten krijgen en Natura 2000-doelen en andere doelen en ambities die in dit advies voor het provinciaal beleid zijn geformuleerd, in gevaar brengen. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat in het grazige deel niet alleen wordt gelet op voldoende gras voor de grote grazers maar ook voor de foeragerende ganzen: de grauwe ganzen, mede vanwege hun functie voor het moerasriet, en ook de

kolganzen en brandganzen. Daarnaast kan worden gedacht aan voldoende open poelen voor reigers, voldoende begroeide poelen voor dodaars, roerdomp en porseleinhoen.

De monitoring dient zich ook uit te strekken tot niet-Natura 2000-doelen en tot neveneffecten van het beleid en het beheer. Zo dient de vegetatie-ontwikkeling in de verschillende delen van het gebied te worden gemonitord. Ook kan worden gedacht aan monitoring van het aantal ganzen dat bij vermindering van arealen gras in het kerngebied mogelijk uitwijkt naar omliggende gronden.

De monitoring dient te worden gebruikt om periodiek de wijze van beheer van het gebied en van de dieren die erin leven te evalueren en eventueel bij te stellen in relatie tot de ontwikkeling van de waarden in het gebied en de verschillende doelen voor het gebied. In relatie tot het beheer van de grote grazers kan van 'lerend beheer' worden gesproken.

Monitoring en Review

Behalve als basis voor het beheer in het Oostvaardersplassengebied kunnen de monitoringsresultaten ook de basis bieden voor de Review waarover in de overeenkomst tussen de Staatssecretaris van EZ en Gedeputeerde Staten van november 2016 wordt gesproken.

Nadere verkenning en onderzoek

De commissie pleit ervoor om na de reset van het aantal grote grazers de tijd te nemen om te verkennen en te onderzoeken welke maatregelen naast de hierboven genoemde beheermaatregelen het welzijn van de aanwezige dieren kunnen optimaliseren. Aan de uitkomsten van de onderzoeken kunnen consequenties worden verbonden voor het bijstellen van het beheer. Onderwerpen voor nader onderzoek en nadere verkenning zijn:

- de wijze waarop de beheermethode gericht op het beperken van de groei van de populaties verder kan worden geoptimaliseerd zodat het maatschappelijke draagvlak ervoor verder wordt verstevigd;
- de voor- en nadelen van uiteenlopend beheren van de drie soorten: als gehouden dier (bij runderen en paarden) of als wild dier;
- de voor- en nadelen voor het gebied en voor de dieren van het in de toekomst uitnemen van een of twee van de soorten uit het gebied;
- de mogelijkheden voor op een andere wijze van verwerken van geschoten of anderszins gestorven dieren dan tot nu toe gebeurt – namelijk vernietigen van de kadavers. Mogelijk dat in combinatie met andere vormen van beheer, geschoten of gestorven dieren op andere wijzen kunnen worden verwerkt die hogere maatschappelijke en/of economische waarden hebben, bijvoorbeeld dierlijke of menselijke consumptie.

5.5 Communicatie

Naast herinrichting van het gebied en aanpassing van het feitelijk beheer van de grote grazers moet ook de communicatie over de aanpassing en over de wijzen van beheren en de relatie met dierenwelzijn worden geïntensiveerd. Dit betekent dat landelijk en regionaal invulling moet worden gegeven aan communicatie en educatie over leven, lijden en dood van dieren in de natuur en over het beheer dat de mens in dat verband kan voeren. De communicatie over die onderwerpen reikt verder dan de Oostvaardersplassen en moet ook betrekking hebben op de andere natuurgebieden, bossen en velden in Nederland en in het buitenland.

Voorkomen moet worden dat pas in reactie op maatschappelijke onrust in de winterperioden wordt gecommuniceerd over de uitvoering van het beheer. Gelet op informatie uit de consultatie van betrokken belangenpartijen en deskundigen is het de overtuiging van de commissie dat de wijze

waarop in de vorige paragrafen invulling is gegeven aan inrichting van het gebied en aan het beheer van het gebied en de dieren daarin, voldoende aanknopingspunten bieden voor een breder en steviger maatschappelijk draagvlak voor natuurbeheer in de Oostvaardersplassen. Effectieve communicatie helpt daarbij.

5.6 Advies

Samenvattend adviseert de commissie het volgende.

- De beschuttingsmogelijkheden voor grote grazers door aanplant van struiken, struwelen bomen en bossen primair realiseren in het kerngebied met een totaalomvang van rond de 300 hectare. De aanleg richten op bevordering van het welzijn van de grote grazers, de landschappelijke variëteit en het zicht op het kerngebied vanaf de randen.
- Bij de uitvoering van de aanleg van beschutting rekening te houden met de duurzaamheid van de houtsoorten in relatie tot de grote grazers.
- In de bossen in de randgebieden van het kerngebied beperkt grote grazers toelaten en los van de kuddes in het kerngebied. De bossen waarin toch grote grazers verblijven, worden toegelaten inrichten met duurzame houtsoorten.
- In het gebied tussen Oostvaardersplassen en Horsterwold geen onomkeerbare maatregelen nemen die een natuurlijke corridor en daarmee een meer open en compleet natuurlijk systeem in de toekomst onmogelijk maken.
- Voor het areaal grasland van circa 1080 hectare dat resulteert na vernattingsmaatregelen en beschuttingsmaatregelen in het kerngebied de aantallen grote grazers reduceren tot een aantal onder een voorlopig plafond van 1500 grazers (najaarstelling).
- In 2018 een reset realiseren door vermindering in één keer van het aantal grote grazers in het gebied tot circa 1100 dieren met het oog op het herstel van welzijn en de gezondheid van de populaties, herstel van grasvegetaties, maatregelen voor de (her)inrichting en tijd voor verkenning van nadere opties voor toekomstig beheer. Opstellen van een protocol voor afvangen en verwijderen van dieren en voor afschot in 2018.
- Na de reset van het aantal grote grazers jaarlijks door een vorm van beheer waarin vroeg-reactief wordt aangevuld met beheer gebaseerd op monitoringsinformatie over natuurwaarden in het gebied, de populaties beheerst laten ontwikkelen in relatie tot de ontwikkeling van de Natura 2000-doelen, de vegetaties, biodiversiteit en condities van de grote grazers. Voor het beheer wordt een voorlopig plafond van 1500 dieren aangehouden.
- Aanpassen van het afschotprotocol met dierconditiecriteria aan de aangepaste beheermethode.
- Bij beheer toepassen van een hand-aan-de-kraanprincipe in het beheer van de grote grazers, op basis van monitoringsgegevens en standaardiseren van de tellingsmethodiek van de grote grazers.
- Monitoringgegevens gebruiken in de toekomstige Review.
- Permanent en proactief in communicatie en via natuur- en milieueducatie de samenleving informeren en met de samenleving discussiëren over het leven van grote grazers in de natuur en achtergronden, voor- en nadelen van beheer.

De commissie pleit ervoor de komende jaren nader te onderzoeken en te verkennen:

- de wijze waarop de beheermethode gericht op het beperken van de groei van de populaties verder kan worden geoptimaliseerd zodat het maatschappelijke draagvlak ervoor verder wordt verstevigd;
- de voor- en nadelen van uiteenlopend beheren van de drie soorten: als gehouden dier of als wild dier;
- de voor- en nadelen voor het gebied en voor de dieren van het in de toekomst uitnemen van een of twee van de soorten uit het gebied;
- de mogelijkheden voor op een andere wijze verwerken van geschoten of anderszins gestorven dieren, dan tot nu toe gebeurt – namelijk vernietigen. Mogelijk dat in combinatie met andere vormen van beheer geschoten of gestorven dieren op andere wijzen kunnen worden verwerkt die hogere maatschappelijke en/of economische waarden hebben.

6. Landschap

Provinciale Staten van Flevoland hebben in februari 2017 uitgesproken dat het beheer moet leiden tot een toeristisch aantrekkelijk natuurgebied met flora die behoort bij een polderlandschap, passend bij de natuurdoelenkaart en doelstellingen van Natura 2000. In dit hoofdstuk worden voor de ontwikkeling van het landschap in en om de Oostvaardersplassen het doel (paragraaf 6.1), de stand van zaken en ontwikkelingen op basis van de consultatie van personen en organisaties en andere bronnen geschetst (paragraaf 6.2) en formuleert de commissie de ambitie voor de komende jaren (paragraaf 6.3) en een kader voor het beleid en beheer (paragraaf 6.4). Het hoofdstuk sluit af met een samenvattend advies.

6.1 Doel

Het doel voor landschap kan worden afgeleid van het algemene doel uit paragraaf 2.5. Het doel voor het provinciaal beleid is realisatie van een zo natuurlijk mogelijk en gevarieerd landschap dat door grotere aantallen toeristen en recreanten dan tot nu toe aantrekkelijk wordt gevonden.

6.2 Stand van zaken en ontwikkelingen

De commissie constateert dat het landschap van het grazige deel of buitenkaadse deel van het kerngebied in de loop der jaren van karakter is veranderd. Ruigten, struwelen, wilgenbosjes en andere bomen zijn goeddeels verdwenen en vervangen door omvangrijke gebieden kortgrazige graslanden. In het verleden is beoogd dat een halfopen landschap zou ontstaan. Het thans ontstane landschap is een gevolg begrazing door de kuddes grote grazers en grasetende vogels zoals ganzen. De grasvlakten dragen als zodanig bij aan het specifieke karakter van dit natuurgebied in Nederland: combinatie van open water, omvangrijk moeras, grote grasvlaktes en bossen aan de randen. Maar de ontwikkeling van de afgelopen twintig jaar geven geen indicatie dat de komende decennia alsnog een halfopen landschap gaat ontstaan.



Beoordeling van landschappen is een kwestie van subjectieve appreciatie. De commissie constateert dat diverse deskundigen en betrokkenen betreuren dat de oorspronkelijk ontstane biodiversiteit aan flora en fauna en daarmee ook de variëteit in het landschap in het grazige deel in de loop der jaren sterk is afgenomen. Het landschap bevindt zich in een statische fase. De beperkte dynamiek werkt door in de beperkte dynamiek in de natuurwaarden.

6.3 Ambitie

De ambitie is om de landschappelijke kwaliteit van het moerasdeel van het kerngebied te behouden en om in het grazige deel tot herstel van gevarieerde vegetatie te komen waardoor gevarieerd en een halfopen landschap ontstaat. Daarbij zouden de overgangen in en rond het Oostvaardersplassengebied van water aan de kant van het Markermeer tot aan de bossen en landbouwgronden aan de zuidzijde geleidelijk moeten zijn, zonder harde scheidingen.

6.4 Kader voor beleid en beheer

De commissie verwacht dat door de maatregelen in het kader van Natura 2000 en welzijn van grote grazers die in de hoofdstukken 3 en 5 van dit advies zijn genoemd, het landschap in het buitenkaadse deel van het kerngebied een grotere variatie gaat vertonen dan thans het geval is. De dynamiek in de natuurontwikkeling die er in het verleden ook was, wordt teruggebracht in het gebied. Bij die maatregelen is in de vorige hoofdstukken wel nadrukkelijk genoemd dat expliciet rekening moet worden gehouden met landschapswaarden.

Er ontstaat dan in het gehele gebied van Markermeer tot het gebied ten zuiden van de A6 een nog grotere afwisseling dan thans het geval is van open water, moeras in verschillende fasen (droog-, moeras- en meerfase), ondiepe wateren, open natte graslanden, open droge graslanden, ruigtes, struiken, bosschages, houtwallen, watergangen en poelen, bossen en overwegend agrarische gronden met natuurwaarden. Variatie in landschap en biodiversiteit gaan hier samen.



Figuur 5. Artist impression van blik op het kerngebied – streefbeeld (bron: intern document Staatsbosbeheer)

Werkzaamheden in het gebied

De commissie wijst erop dat moet worden geïnvesteerd in maatregelen om het gebied in te richten en dat het landschap tijdelijk zichtbaar op de schop gaat. Er worden grondwerkzaamheden verricht, er worden bomen en struiken geplant en rasters geplaatst. Die rasters blijven jarenlang in het gebied aanwezig om aanplant en aangroei te beschermen tegen beschadiging door grote grazers.

6.5 Advies

De commissie adviseert het landschap resultante te laten zijn van ingrepen die gericht zijn op de realisatie van Natura 2000-instandhoudingsdoelen, vermindering van het aantal grote grazers in het gebied en aanplant in het grazige deel. Dit kan worden gerealiseerd door bij alle maatregelen voortdurend te werken aan de landschappelijke inpassing en effecten van de maatregelen. Er dient te worden toegewerkt naar een halfopen landschap in het grazige deel van het kerngebied.

7. Toerisme en recreatie

Provinciale Staten van Flevoland hebben in februari 2017 uitgesproken dat het beheer van het Oostvaardersplassengebied tot een toeristisch aantrekkelijk gebied moet leiden en dat het zoveel als mogelijk opengesteld moet zijn. Het beheer moet gericht zijn op bezoekmogelijkheden gedurende praktisch het hele jaar door opengesteld gebied. In dit hoofdstuk worden voor toerisme en recreatie het doel (paragraaf 7.1) en de stand van zaken en ontwikkelingen op basis van de consultatie van personen en organisaties en andere bronnen (paragraaf 7.2) geschetst. In paragraaf 7.3 geeft de commissie de ambitie voor het provinciaal beleid voor de komende jaren en in paragraaf 7.4 een kader voor het provinciaal beleid. Het hoofdstuk sluit af met een samenvattend advies.

7.1 Doel

Op basis van het algemene doel voor het provinciaal beleid (zie paragraaf 2.5) is het doel dat het Oostvaardersplassengebied een grotere toeristisch-recreatieve functie moet gaan vervullen in Flevoland dan tot nu toe het geval is en eraan bijdraagt dat het aantal bezoekers uit binnen- en buitenland aan Flevoland toeneemt.

7.2 Stand van zaken en ontwikkelingen

Het Oostvaardersplassengebied is in potentie een belangrijke toeristische trekker voor Flevoland. Dat is niet alleen het geval vanwege zijn unieke natuurlijke en landschappelijke waarden maar ook vanwege zijn ligging nabij de steden Almere en Lelystad en de Metropool Amsterdam. Het is daarmee aantrekkelijk voor verschillende typen toeristen en recreanten: recreanten uit de directe omgeving, vogelaars, dagjesmensen en verblijfsrecreanten.

De commissie constateert op basis van consultatie van verschillende partijen dat er onvoldoende toeristisch-recreatieve voorzieningen in en rond het kerngebied zijn.

De commissie constateert dat de bereikbaarheid van het Oostvaardersplassengebied per auto of per openbaar vervoer niet goed geregeld is. De bewegwijzering is beperkt, de toegangswegen zijn weinig aantrekkelijk en goede voorzieningen op het vlak van het openbaar vervoer om het gebied snel te bereiken ontbreken.

Op dit moment zijn er twee toegangsmogelijkheden tot het kerngebied, namelijk via het bezoekerscentrum van Staatsbosbeheer aan de kant van Lelystad en het centrum de Oostvaarders aan de kant van Almere. De capaciteit voor opvang van bezoekers is in beide centra beperkt. De capaciteit om grotere aantallen bezoekers te faciliteren wordt uitgebreid als de Poorten aan beide zijden van het gebied worden ontwikkeld zoals in de plannen van de gemeenten in samenwerking met provincie en Staatsbosbeheer is opgenomen.

Voorzieningen om de natuur te beleven in het kerngebied zijn in beperkte mate aanwezig en worden door gebruikers ook als kwalitatief onvoldoende voor goede beleving beoordeeld. Uit de consultatieronde heeft de commissie



opgepikt dat de voorzieningen summiere mogelijkheden bieden tot goede waarneming en beleving van natuurwaarden.

Er zijn uitkijkpunten aan de randen van het kerngebied. Aan de landzijde in het zuiden zijn er uitzichtheuvels zoals de Kleine en Grote Praambult. Gelet op de omvang van de locaties en parkeergelegenheid zijn ze voor kleine aantallen bezoekers toegankelijk.

In de bossen en randgebieden zijn wandelpaden en fietspaden. In de consultatieronde is door verschillende betrokkenen gezegd dat de fietspaden veelal smal zijn en als niet goed begaanbaar en weinig aantrekkelijk worden beoordeeld door gebruikers.

De afgelopen jaren is in beperkte mate geïnvesteerd in toeristisch-recreatieve voorzieningen in en rond het kerngebied. Op korte termijn komen middelen van de twee gemeenten, de provincie en Staatsbosbeheer beschikbaar voor investeringen. Daarbij constateert de commissie dat de initiatieven versnipperd zijn en niet voortkomen uit een totaalplan voor versterking van de toeristisch-recreatieve functie van het kerngebied en de randen. De investeringen worden gebaseerd op de middelen die de betrokken organisaties beschikbaar hebben (gekregen). De financiële middelen worden versnipperd ingezet en dragen daardoor niet bij aan een integrale aanpak van zowel natuur- en landschapsbeheer als toerisme en recreatie.

De commissie constateert dat de toeristisch recreatieve functie van het Oostvaardersplassengebied de afgelopen jaren vooral is geduid in termen van natuurrecreatie. Daardoor zijn relaties met andere vormen van toerisme en recreatie, onder meer in de stedelijke gebieden van Almere en Lelystad, niet in beeld gekomen. Andere attracties voor toeristen Flevoland zijn bijvoorbeeld het werelderfgoed Schokland, Batavialand in Lelystad, de bossen en parken in Almere, het stadscentrum van Almere en de verschillende natuurgebieden elders in de provincie. In 2022 wordt de Floriade in Almere gehouden.

7.3 Ambitie

De ambitie voor de Oostvaardersplassen is om het aantal bezoekers van het Oostvaardersplassengebied en omgeving substantieel te laten toenemen. Daarbij is het noodzakelijk dat de toeristisch-recreatieve voorzieningen in en rond het kerngebied kwantitatief en kwalitatief verbeteren. Voor de bezoeker dient de bijzondere beleving van verloren zijn in een 'ongerept' en uniek natuurgebied centraal te staan.

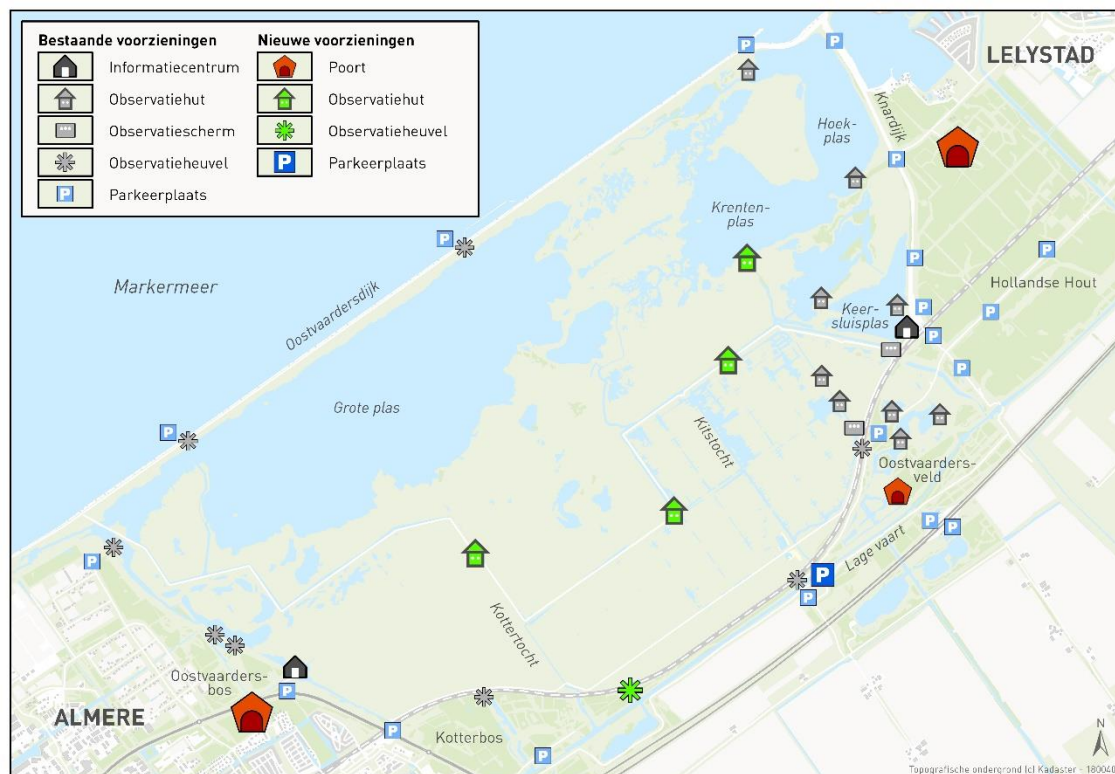
De toeristisch-recreatieve functie van Oostvaardersplassen dient nadrukkelijk te worden gekoppeld aan andere attracties in Flevoland

7.4 Kader voor beleid en beheer

Voor de ontwikkeling van de toeristisch-recreatieve functie van het Oostvaardersplassengebied moet een onderscheid worden gemaakt tussen het kerngebied van de Oostvaardersplassen en de omliggende gebieden. De groei van het aantal toeristen en recreanten moet vooral plaatsvinden in de randgebieden buiten het kerngebied: in de bossen en open gebieden aldaar. In de randen ervaart de bezoeker reeds dat hij/zij in een gebied is met bijzondere natuur- en landschapswaarden en met een grote biodiversiteit. Het unieke en waardevolle karakter van het kerngebied kan bij grotere aantallen bezoekers alleen maar worden gewaarborgd als rust en ruimte voor vogels en zoogdieren in dat gebied kunnen worden behouden. Dat impliceert dat bezoek aan het kerngebied te allen tijde begeleid en gedoseerd bezoek is.

De noodzaak van rust en ruimte in het kerngebied impliceert ook dat beleven van natuur en landschap van het kerngebied voor een groot deel plaats moet vinden vanaf de randen van het gebied. Daarvoor moeten er mogelijkheden komen en voorzieningen worden aangelegd.

Om dit alles te realiseren moet geïnvesteerd worden in voorzieningen in en om de Oostvaardersplassen. Het gaat om het aanleggen van toeristisch-recreatieve voorzieningen en om het verbeteren van de kwaliteit van bestaande voorzieningen in het om het gebied. Figuur 6 geeft een beeld van de bestaande en een indicatie voor mogelijke nieuwe voorzieningen. De aantallen nieuwe voorzieningen zijn indicatief. Ook de plaatsen waar voorzieningen worden gerealiseerd zijn alleen indicatief aangeduid. In de uitvoering moeten nog veel keuzes worden gemaakt en belangen (natuur, toegankelijkheid, haalbaarheid, betaalbaarheid) worden afgewogen.



Figuur 6. Bestaande voorzieningen en mogelijke nieuwe toeristisch-recreatieve voorzieningen (kaartproductie: Provincie Flevoland, Team GEO)

De commissie adviseert te investeren in de volgende onderwerpen.

1. Bereikbaarheid van het Oostvaardersplassengebied;
2. Toegangspoorten;
3. Toegankelijkheid van en voorzieningen in het kerngebied;
4. Verbetering van het zicht op het kerngebied vanaf de randen;
5. Kwalitatieve verbetering van voorzieningen voor beleving in de randgebieden;
6. Verbinding met andere toeristisch-recreatieve mogelijkheden in Flevoland.

7.4.1 Bereikbaarheid van het Oostvaardersplassengebied

De bereikbaarheid van het gebied dient te worden verbeterd door verkeerstechnische maatregelen vanaf de snelweg A6 en vanuit van Almere-Buiten en Lelystad. De toegangswegen vanuit Lelystad

kunnen meer uitnodigend en aantrekkelijk worden gemaakt en de bezoekers meer het idee geven dat zij een natuurgebied naderen. Ook de bereikbaarheid met het openbaar vervoer vanaf de NS-stations moet worden verbeterd door kleinschalige voorzieningen. Te denken valt aan pendelbussen, fietsvoorzieningen en dergelijke.

7.4.2. Poorten

Almere kent De Oostvaarders als onderdeel van de toekomstige Poort en Lelystad is voornemens in het Hollandse Hout een Poort te realiseren. Staatsbosbeheer heeft aan de kant van Lelystad een bezoekerscentrum. De gebouwen waar bezoekers zich kunnen melden en waar zij hun beleving van het gebied kunnen beginnen, zijn naar het idee van de commissie niet gedimensioneerd op vergroting van de huidige bezoekersaantallen. Uitbreiding van de Oostvaarders kan een oplossing bieden en de voorgenomen aanleg en bouw van de Poort in het Hollandse Hout eveneens.



De Oostvaarders (Almere)

De beide poorten zijn ver van elkaar gelegen. Indien er – ook private – initiatieven zijn om in elk geval een derde poort te realiseren die de toegankelijkheid van de randen van het gebied vergroot, bijvoorbeeld vanaf de A6, dan verdienen die initiatieven volgens de commissie het om te worden onderzocht op hun haalbaarheid, betaalbaarheid, realiseerbaarheid en mogelijkheden voor duurzame exploitatie.¹⁵

7.4.3. Het kerngebied van de Oostvaardersplassen

Tot op heden zijn in het kerngebied van de Oostvaardersplassen in beperkte mate mogelijkheden voor beleving van vegetaties, vogels, zoogdieren vegetaties en landschap. Er zijn beperkte wandelmogelijkheden, enkele kijkhutten en excursies per wagen. De commissie acht het gewenst dat de mogelijkheden voor aanwezigheid van de mens in het kerngebied en daarmee de mogelijkheden voor beleving van de natuur kunnen worden uitgebreid.

Deskundigen die de commissie heeft geraadpleegd, hebben gesteld dat dat dieren kunnen wennen aan de mens en aan gemotoriseerde vervoermiddelen en dat verstoring beperkt kan zijn. De commissie adviseert daarom niet op voorhand te terughoudend te zijn met het verschaffen van toegang tot het kerngebied. Uiteraard moeten de locaties van voorzieningen zoals routes, paden en uitkijpunten zorgvuldig worden gepland. Zo dient rekening te worden gehouden met broedlocaties en met de toegangsmogelijkheden in relatie tot het broedseizoen.

Paden en locaties

De commissie pleit ervoor om de begeleide toegang in dit deel van het gebied uit te breiden door meer wandelexcursies te organiseren en het aantal ritten met groepsvervoermiddelen uit te breiden. Dat betekent dat moet worden geïnvesteerd in passende (bijvoorbeeld stille elektronische) vervoermiddelen en aantrekkelijke routes in het gebied. De haalbaarheid en betaalbaarheid van

¹⁵ In de consultatieronde van de commissie is bijvoorbeeld een brug over de Oostvaardersvaart aan de orde geweest.

investeringen en exploitatie dienen te worden onderzocht. Daarnaast betekent meer begeleide tours en wandelingen door het gebied de inzet van meer betaalde en onbetaalde personele capaciteit.

Het moerasdeel en de vogelsoorten daarin kunnen nu al worden waargenomen vanaf de randen van het kerngebied. Toegang tot het moerasdeel moet toegevoegde waarde hebben ten opzichte van waarneming vanaf de randen. De mogelijkheden voor waarneming en beleving kunnen worden uitgebreid door kwalitatieve verbetering van de huidige uitkijkhutten en schermen en toevoeging van uitkijkhutten op en langs de kade die het moerasdeel en het grazige deel scheidt, met de paden daarnaartoe.



Het is gewenst dat passende mogelijkheden worden onderzocht voor geleide toegang in het moerasdeel. Op dit moment zijn de uitkijkhutten Schollevaar en De Grauwe Gans in het oosten van het gebied bereikbaar. Er zijn mogelijkheden tot de aanleg van insteekpaden die zodanig zijn vormgegeven dat ze waarborgen dat bezoekers niet van de paden afgaan, zoals knuppelpaden of houten vlonderpaden. Ook kan worden gedacht aan voorzieningen onder of boven het maaiveld.¹⁶

Seizoensgebonden toegang

Harde randvoorwaarde voor toegang tot het kerngebied is te allen tijde er geen invloed negatief effecten zijn op de rust en andere gunstige condities voor de vogelsoorten en andere dieren in het kerngebied. Dat kan betekenen dat niet alle voorzieningen voor toegang en beleving van het gebied gedurende het gehele jaar beschikbaar zijn. In het broedseizoen zal het moerasdeel grotendeels gesloten zijn. Dat kan ook gelden voor delen van de rest van het kerngebied. De commissie wijst er op dat het beheer van grote grazers door afvangen of afschot ertoe kan leiden dat delen van het kerngebied tijdelijk worden afgesloten voor het publiek.

Monitoring

De commissie pleit ervoor te monitoren wat het effect van een grotere mate van toegankelijkheid van het moerasdeel en het grazige deel is op de natuur. In dat verband is aan te bevelen om de uitbreiding van de toegankelijkheid geleidelijk op te bouwen en te monitoren. Op basis daarvan kan worden besloten of verdere uitbreiding een volgend jaar mogelijk en wenselijk is of niet. De commissie wijst erop dat informatie over ontwikkelingen in de natuurwaarden ook aanleiding kan geven tot beperking van de toegang.

Werk met werk

In de komende jaren zullen veel werkzaamheden in het gebied plaatsvinden met het oog op de reset van het moeras en aanleg van voorzieningen voor beschutting voor grote grazers. De werkzaamheden kunnen worden gecombineerd met aanleg van passende toegangsmogelijkheden zoals insteekpaden in het moerasgebied en paden en routes in het grazige deel.

7.4.4. Zicht op het kerngebied

De grootste groep mensen die natuur en landschap in het kerngebied van de Oostvaardersplassen wil waarnemen, moet worden bediend vanaf de randen van het kerngebied. Het gaat zowel om

¹⁶ Voorbeelden zijn de ondergrondse toegang tot de vogelkijkhut in het natuurgebied Diependal in Drenthe en de Dierenpier naar een idee van Ch. Lourens.

uitkijkpunten aan de kant van het moeras en het Markermeer als om uitkijkpunten aan de kant van Almere, Lelystad en de spoorlijn.

Er dient te worden geïnvesteerd in uitkijkpunten aan de zuidzijde van het kerngebied zodat ze meer ruimte geven voor grotere aantallen bezoekers tegelijkertijd. Dat vergt ook meer parkeervoorzieningen ter plekke. Meer en beter toegankelijke zichtlocaties vergen infrastructurele investeringen van de betrokken overheden. Er bestaat ook een mogelijkheid voor een voorziening die de bezoeker over de spoordijk het gebied inbrengt. Bij het onderzoek daarnaar moet de investering worden afgewogen tegen de toegevoegde waarde in termen van beleving van natuur en landschap in het gebied.

De bestaande voorzieningen aan de Oostvaardersdijk lijken redelijk te voldoen. Aan de dijk kan de mogelijkheid voor aanleg van boten bij de bestaande uitzichtpunten (Nonnetje, Kuifeend en/of Zilverreiger) worden verkend. Dit biedt mogelijkheid voor aanleg van schepen die vanaf de verschillende havens het Markermeer opvaren met verschillende (tussen-) bestemmingen.

Ook aan de Knardijk kunnen bestaande uitkijkmogelijkheden worden verbeterd en de capaciteit ervan kan worden vergroot. De Knardijk is immers de dichtstbij gelegen rand vanaf de toekomstige Lelystadse Poort en geeft direct zicht op het moerasdeel.

7.4.5. Beleving in de randen van het Oostvaardersplassengebied

Er zijn verschillende initiatieven die de beleving van natuur en landschap in de randen van het kerngebied trachten te vergroten. Die gebieden moeten het grootste deel van de toeristische en recreatieve toestroom van mensen opvangen. Voor die gebieden zijn investeringsgelden beschikbaar en de komende jaren wordt gewerkt aan de omvang en kwaliteit van natuur en landschap in de gebieden en aan recreatieve voorzieningen, zoals meer en verbeterde fietspaden en wandelpaden.



Natuurboulevard in het Kotterbos

Deze gebieden moeten optimaal toegankelijk zijn en tegelijkertijd ook rust en ruimte bieden aan fauna (vogels en zoogdieren) en ruimte en optimale condities voor een diversiteit aan vegetaties. De randen zijn multifunctioneel. Er is ruimte voor de wandelen, sporten en andere vormen van recreatie. De ontwikkeling van de verschillende functies moeten tegen elkaar worden afgewogen. Voorts moeten de gebieden worden gereguleerd wat betreft toegang, verblijf en activiteiten.¹⁷

¹⁷

7.4.6. Verbinding met andere toeristisch-recreatieve mogelijkheden

Een deel van de bezoekers komt naar dit deel van Flevoland alleen voor natuurbeleving in het Oostvaardersplassengebied. Anderen zullen behoefte hebben aan combinatie van verschillende soorten recreatiemogelijkheden. Die mogelijkheden doen zich voor in de vorm van stedelijke attracties in Lelystad (Batavialand) en Almere (stadshart, stadsbossen en tijdelijk de Floriade en de spin-off van de Floriade). Dat betekent dat zowel communicatief als ook logistiek de verschillende recreatiemogelijkheden en attracties met elkaar moeten worden verbonden. Die verbindingen kunnen goed tot stand worden gebracht in het kader van het toekomstig Nationaal Park Nieuw Land.

7.5 Advies

Samenvattend adviseert de commissie het volgende.

- Verbeteren van de bereikbaarheid van het Oostvaardersplassengebied per auto, het openbaar vervoer en de fiets.
- Vergroten van de capaciteit van de bezoekerscentra in het gebied.
- Investeren in uitbreiding van parkeerplaatsen bij uitzichtpunten aan de randen van het kerngebied bij Knardijk, Praamweg en de Buitenring in Almere.
- Aanleg van kijkhutten op de kade tussen moerasdeel en grazig deel van het kerngebied.
- Optimalisatie van de kwaliteit van bestaande kijkhutten in het kerngebied.
- Uitbreiden van capaciteit en kwaliteit van begeleide excursies in het kerngebied inclusief uitbreiding van de bereikbaarheid (rijroutes en wandelpaden) van de kade.
- Verkennen van mogelijkheden voor aanleg van kijkhutten in het moerasdeel en aanleg van toegangspaden (knuppelpaden en/of vlonders) naar de hutten.
- Uitbreiden van de capaciteit van observatieheuvels aan de randen en uitbreiding van het aantal observatieheuvels.
- Verkennen van aanlegmogelijkheden voor boten aan de Oostvaardersdijk.
- Koppelen van toeristisch-recreatieve attracties in het Metropoolgebied Amsterdam tot en met Lelystad aan de mogelijkheden voor bezoek aan de Oostvaardersplassen.
- Monitoren van het effect van toegang van meer bezoekers tot het kerngebied en op basis daarvan de toegankelijkheid aanpassen en zo nodig nader reguleren.

8. Nationaal Park Nieuw Land

Provinciale Staten van Flevoland hebben in februari 2017 uitgesproken dat het beheer van het Oostvaardersplassengebied moet zijn afgestemd op het beleid van het op te richten Nationaal Park Nieuw Land. In dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan. Dit hoofdstuk geeft het doel en het kader voor de afstemming.

8.1 Doel

Het Oostvaardersplassengebied wordt kerngebied van het Nationaal Park Nieuw Land.

8.2 Ontwikkeling en kader

De provincie bereidt met de gemeenten Almere en Lelystad, Rijkswaterstaat en de drie terreinbeherende organisaties Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Flevolandschap een aanvraag voor om te komen tot een Nationaal Park Nieuwland. Een concept daarvan is in januari gereedgekomen. Het Masterplan voor het Nationaal Park Nieuw Land zal naar verwachting medio 2018 naar buiten worden gebracht.



De commissie heeft kennisgenomen van de concepttekst van de aanvraag voor statustoekenning Nationaal Park. Het Nationaal Park Nieuw Land kan in de opvatting van de commissie een belangrijke functie vervullen in de integrale benadering van het Oostvaardersplassengebied in zijn omgeving: van Markerwaard tot ecologisch waardevolle plekken op de landbouwgronden van Zuidelijk Flevoland.

Net als de genoemde conceptaanvraag legt de commissie voor recreatie en toerisme ook een relatie met de stedelijke omgeving van het gebied. Daarbij wordt gedacht aan combinatie aan bezoeken aan attracties in Lelystad, de Markerwadden, het stadshart en andere onderdelen van Almere en aan de Oostvaardersplassen. Het totale gebied van Nieuw Land kan aantrekkelijk gemaakt worden voor bezoekers aan het Metropoolgebied Amsterdam.

Uit de concept-aanvraagtekst maakt de commissie op dat communicatie, voorlichting en educatie een belangrijke rol krijgen toegekend de komende jaren. De commissie acht de commissie deze ook van essentieel belang als onderdeel van effectief en maatschappelijk gedragen beheer van het Oostvaardersplassengebied. Het Nationaal Park biedt een uitstekende context voor effectieve communicatie en educatie.

Het Nationaal Park Nieuw Land kan een belangrijke bijdrage leveren aan een grootsere aanpak voor het Oostvaardersplassengebied die volgens de commissie nodig is om de natuurlijke, landschappelijke en de toeristisch-recreatieve waarde van het gebied te vergroten. Zo'n aanpak doet recht aan de nationale (en internationale) betekenis van het Oostvaardersplassengebied.

De commissie ondersteunt de aanvraag van status van Nationaal Park Nieuw Land, waarvan het Oostvaardersplassengebied het kerngebied zal zijn. Om te komen tot een Nationaal Park met een hoogwaardige kwaliteit op het vlak van natuur en landschap en toerisme en recreatie zijn investeringen nodig in en om het Oostvaardersplassengebied. In hoofdstuk 11 van dit advies wordt daarop ingegaan.

8.3. Advies

De commissie adviseert het beleid voor het Oostvaardersplassengebied en het beheer ervan te laten aansluiten op het toekomstig Nationaal Park Nieuw Land. De integrale benadering en de samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties die de commissie voor het Oostvaardersplassengebied nodig acht, passen volledig bij de aanpak die voor het Nationaal Park wordt voorgestaan. Het gebied kan de parel van het Nationaal Park worden. Er ontstaat zo een zeer omvangrijk en uniek samenhangend natuurgebied van internationale betekenis en met grote toeristisch-recreatieve potentie.

9. Oostvaardersplassen en Lelystad Airport

Provinciale Staten hebben in februari 2017 uitgesproken dat bij het beheer van de Oostvaardersplassen rekening wordt gehouden met de gevolgen van de uitbreiding van de luchthaven Lelystad. In dit hoofdstuk gaat de commissie in op de relatie tussen de bedoelde uitbreiding en het Oostvaardersplassengebied. De commissie ziet geen aanleiding om over dit onderwerp een specifiek advies te formuleren voor het beheer van het Oostvaardersplassengebied.

9.1 Doel

Het doel van het provinciaal beleid op het vlak van natuur en vliegverkeer is dat er geen interactie is tussen vliegbewegingen van een uitgebreid Lelystad Airport en vogels, die ertoe leidt dat enerzijds de natuurkwaliteiten van het Oostvaarderplassegebied worden bedreigd en anderzijds vliegveiligheid in het geding komt.

9.2 Ontwikkelingen

De commissie constateert dat in het kader van de milieueffectrapportage voor Lelystad Airport studie is verricht naar de versturende effecten van vliegverkeer op vogels in de Oostvaardersplassen en naar de veiligheidsaspecten van het vliegverkeer vanwege het risico van vogelaanvaringen.

Op het vlak van het voorkomen en beperken van verstoring van vogels in het Oostvaardersplassengebied is in het Luchthavenbesluit Lelystad afgesproken dat voor het lagere luchtruim (tot 6000 voet – ruim 1800 meter) geen aan- en uitvliegroutes over het gebied liggen.¹⁸

Voor wat betreft vliegveiligheid heeft de luchthaven te maken met vogeltrek en vogels uit verschillende gebieden in de omgeving. Het gaat daarbij niet alleen om vogels uit het Oostvaardersplassengebied maar ook om vogels die afkomstig zijn van het IJsselmeer, Markermeer, Zwarte Water en Veluwemeer. De vlieghoogte van vogels uit die gebieden is lager dan de vlieghoogte van vliegtuigen op 5 km afstand van de start- en landingsbanen. Er is geen evident risico. Een risico vormen wel trekvogels die op grote hoogten vliegen in de nacht en aan de randen van de nacht. Op dit vlak is er geen relatie met het beheer van de Oostvaardersplassen. Door de vluchtverkeersleiding kan rekening worden gehouden met zwermen hoog overtrekkende vogels.

In relatie tot de aan het begin van dit hoofdstuk genoemde uitspraak van Provinciale Staten heeft prof. mr. A.A. Freriks in haar advies aan GS geschreven dat GS in zijn algemeenheid niet aan dit verzoek van PS kunnen voldoen. *"(Slechts) Voor zover de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000 gebied dit toelaten kan vervolgens bij het beheer van het gebied rekening worden gehouden met een eventuele uitbreiding van de luchthaven Lelystad".*¹⁹

Er is al met al geen aanleiding en mogelijkheid om specifiek in het beheer van de Oostvaardersplassengebied rekening te houden met de gevolgen van de uitbreiding van de luchthaven. De commissie constateert dat de afstand tussen de start en landingsbanen en het Oostvaardersplassengebied meer dan 5 km is. De foerageermogelijkheden in het grazige deel en de ruimte voor rust en ruien voor de ganzen in het moerasdeel van het kerngebied houden de ganzen op afstand van het vliegverkeer.

¹⁸ Brief staatssecretaris I&M, Voortgang routes luchthaven Lelystad, 26 juni 2017.

¹⁹ Prof.mr. A.A. Freriks, 2017 p. 27

De commissie wijst erop dat de risico's van vogelaanvaring vooral worden beïnvloed door het grondgebruik in de nabijheid van de start- en landingsbanen. De soorten gewassen en overige vegetaties op de gronden zijn bepalend voor de foerageermogelijkheden voor grotere vogels zoals ganzen en grotere roofvogels in de nabijheid van het vliegveld. De vogelaantrekkende werking van (landbouw-) gronden rond de luchthaven moet daarom worden beperkt.

De commissie ziet geen aanleiding voor een specifieke advies op het vlak van de relatie tussen het beheer van het Oostvaardersplassengebied en de uitbreiding van de luchthaven van Lelystad.

10. Communicatie en educatie

In vorige hoofdstukken is een aantal malen gewezen op het belang van goede communicatie en educatie over de Oostvaardersplassen, de natuurwaarden in het gebied en het beheer van het gebied. De commissie onderstreept dit belang door in dit hoofdstuk expliciet in te gaan communicatie en educatie en de doelen (paragraaf 10.1) en kaders (paragraaf 10.2) ervoor te formuleren en ter afsluiting van dit hoofdstuk een advies.

10.1 Doelen

Doel van communicatie en educatie is het vergroten en verbreden van het maatschappelijk draagvlak voor de Oostvaardersplassengebied en het beheer van het gebied. Het doel is tevens het vergroten van de nationale en internationale bekendheid van het gebied als toeristisch-recreatieve attractie voor burgers die de weldaad van grootse natuur en bijzondere landschappen willen ondergaan.

Daaraan gekoppeld acht de commissie het van belang dat door communicatie en educatie wordt gewerkt aan het vergroten en verbreden van draagvlak voor natuur en landschapsbeheer in Nederland in het algemeen.

10.2 Ontwikkelingen en kaders

De commissie constateert dat Staatsbosbeheer en de betrokken overheden er de afgelopen jaren onvoldoende in zijn geslaagd een breed maatschappelijk draagvlak te verwerven voor de natuurlijke ontwikkeling van het Oostvaardersplassengebied met begrazing door grote grazers en de consequenties die dat heeft voor flora en fauna in en om het kerngebied.

De commissie constateert dat die communicatie de afgelopen jaren vooral reactief is geweest, vooral in de winterperiode heeft plaatsgevonden en te veel gericht is geweest op specifieke ontwikkelingen en incidenten.

Communicatie en educatie dienen het hele jaar door en op regionaal en nationaal niveau plaats te vinden. Voortdurend moet het bijzondere verhaal van de Oostvaardersplassen worden verteld. Het verhaal verdient een bredere context, te weten die van de verhouding van de mens tot de natuur, de betekenis die natuurgebieden zoals de Oostvaardersplassen hebben voor (de gezondheid en het welzijn van) de mens in de huidige dynamische samenleving en de economische waarde van natuurgebieden.

Daarbij moet proactief worden gecommuniceerd over de keuzes die bij de inrichting en het beheer van de gebieden worden gemaakt en wat dit oplevert voor de natuur en de beleving van natuur en landschap. Het Oostvaardersplassengebied en het feit dat hier ervoor is gekozen om natuurlijke processen de ruimte te geven, lenen zich bij uitstek voor het maatschappelijke debat over de functie van natuur in de hedendaagse samenleving. Educatie kan bijdragen aan de ontwikkeling van het denken hierover. Daarbij zal duidelijk worden dat tegen vraagstukken van natuurbeheer op verschillende wijzen kan worden aangekeken en dat er verschillen van opvatting over bestaan. Daarbij gaat het ook om het verhaal van leven, groeien, lijden en sterven van dieren in de natuur en de wijze waarop mensen daar verschillend tegenaan kijken en dat verschillend waarderen.

In communicatie en educatie kan ook aan de orde komen dat wij in Nederland verschillende typen natuur kennen die op verschillende wijzen beheerd worden en wat de waarde daarvan is. De communicatie en educatie kunnen zich uitstrekken tot natuurbeheer in andere Natura 2000-

gebieden in Nederland. Hierbij zijn verschillende beheerders betrokken, te weten Staatsbosbeheer, de provinciale landschappen, Natuurmonumenten, overige particuliere natuurorganisaties en Rijkswaterstaat. De commissie pleit ervoor om communicatie en educatie een samenwerkingsproject te laten zijn van overheden, natuur- en milieuorganisaties en recreatieve organisaties.

Als het Nationaal Park Nieuw Land tot stand is gekomen dan biedt dat het kader voor de samenwerking tussen de partijen op het vlak van in communicatie en educatie.

10.3 Advies

De commissie adviseert het volgende.

- Investeren in actieve, permanente en proactieve communicatie en educatie over natuurontwikkeling en natuurbeheer in het algemeen en over natuur en natuurbeheer in het Oostvaardersplassengebied in het bijzonder.
- In communicatie en educatie samenwerking zoeken met diverse partijen zoals natuur- en milieuorganisaties, beheerorganisaties, overheden en toeristische organisaties, om te komen tot voorlichtings- en educatieprogramma's waarin alle aspecten van beheer van natuur en landschap, recreatie, toerisme en economische ontwikkeling in Nederland en in de Oostvaardersplassen op een evenwichtige wijze aan de orde komen.
- In de toekomst communicatie en educatie over de Oostvaardersplassen onderbrengen in het Nationaal Landschap Nieuw Land.

11. Governance

De commissie is voorstander van een integrale benadering van de vraagstukken in en rond het Oostvaardersplassengebied.. Mede gelet op het feit dat het gebied niet alleen qua natuur en landschap van belang is, maar een breder maatschappelijk belang kent, acht de commissie een effectieve *governance*-structuur rond het gebied van groot belang. In dit hoofdstuk wordt de noodzaak van een goede structuur kort onderbouwd en wordt een richting gegeven voor de wijze waarop die structuur kan worden ingevuld. Gelet op het feit dat op dit moment wordt gewerkt aan het Masterplan voor het Nationaal Park Nieuw Land waarin ook op de *governance* wordt ingegaan, is de commissie terughoudend met het schetsen van een gedetailleerde structuur voor alleen het Oostvaardersplassengebied. De paragrafen in dit hoofdstuk geven schetsen doel (paragraaf 11.1), de ontwikkelingen (paragraaf 11.2), het kader voor de *governance* (paragraaf 11.3) en tot slot het advies van de commissie (paragraaf 11.4)

11.1 Doel

Doel van het provinciaal beleid moet zijn toe komen tot een *governance*-structuur voor het Oostvaardersplassengebied die zodanig wordt ingericht dat deze bijdraagt aan een effectieve sturing van het gebied en op vergroting van het maatschappelijk draagvlak voor het gebied.

11.2 Ontwikkelingen

Het Oostvaardersplassengebied is de afgelopen decennia primair het domein geweest van achtereenvolgens de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders en Staatsbosbeheer. Deze organisaties beheerden het gebied. De betrokkenheid van burgers, overheden (provincie, waterschap en gemeenten) en andere organisaties zoals die op het vlak van toerisme en recreatie, is in dat kader beperkt geweest. Daardoor is het maatschappelijk draagvlak voor het beheer van het gebied beperkt gebleven.

De beleidsverantwoordelijkheid voor het natuurbeheer is sinds 2010 gedecentraliseerd en ligt inmiddels bij de provincies. De provincie is ook het bevoegd gezag voor de Natura 2000 opgaven in de provincie. Specifiek voor de Oostvaardersplassen heeft de provincie Flevoland daarnaast in 2015 de verantwoordelijkheid gekregen voor het welzijn van de grote grazers in het gebied.

De commissie constateert dat op het vlak van Natura 2000 sprake is van onduidelijkheden in de rolverdeling tussen provincie als beleidsvoerder en Staatsbosbeheer als eigenaar, beheerder en uitvoerder van maatregelen. Nu de decentralisatie van het natuurbeheer zijn beslag heeft gekregen kan meer duidelijkheid in de verdeling van verantwoordelijkheden, rollen en taken tussen provincie en Staatsbosbeheer ontstaan.

De commissie constateert in het verlengde van het voorgaande dat niet alleen bij het politiek bestuur van de provincie maar ook bij de besturen van de gemeenten Lelystad en Almere meer aandacht is ontstaan voor het gebied. De betrokken besturen onderkennen het unieke karakter van het gebied op het vlak van natuur en landschap, het potentieel van het gebied voor toerisme en recreatie en de economische betekenis van het gebied. Ook is uitgesproken dat de overheden financiële bijdragen willen leveren aan de verdere ontwikkeling van het Oostvaardersplassengebied en zijn omgeving. De commissie constateert tegelijkertijd dat de betekenis van het gebied voor natuur en natuurwaarden maar ook op het vlak van toerisme en recreatie verder reikt dan de provincie Flevoland.

De commissie heeft gewezen op de noodzaak van integrale benadering van de vraagstukken in en rond het gebied. Zij signaleert echter dat integrale besturing op het Oostvaardersplassengebied tot op heden ontbreekt. Daardoor dreigt versnippering van sturing op initiatieven van de verschillende overheden te ontstaan. Integrale benadering van de vraagstukken rond de Oostvaardersplassen vergt integrale sturing waarbij niet alleen overheden (provincie, gemeenten en waterschap) en de beheerder zijn betrokken, maar ook andere maatschappelijke organisaties zoals landbouworganisaties, toeristisch-recreatieve organisaties, en organisaties op het vlak van natuureducatie en communicatie. Vanwege het provincie-overstijgend belang pleit de commissie ook nadrukkelijk voor het betrekken van de rijksoverheid bij de *governance*.

11.3 Kader

De commissie is van mening dat de huidige besturing van het Oostvaardersplassengebied niet leidt tot de grootse aanpak die het gebied nodig heeft om zich te ontwikkelen, een breder maatschappelijk draagvlak te krijgen en om van grotere toeristisch-recreatieve en economische betekenis voor Flevoland te zijn.

De commissie voorziet in elk geval een regisserende en faciliterende rol voor de provincie voor het Oostvaardersplassengebied. De lijnen zijn kort tussen de overheden en andere organisaties in Flevoland. Er moet echter worden voorkomen dat voortdurend in bilaterale contacten stappen worden gezet. Er moet gezocht worden naar een multilaterale bestuursvorm die past bij de bestuurscultuur in Flevoland en die waarborgt dat verschillende maatschappelijke belangen worden betrokken. Een dergelijke structuur moet er ook aan bijdragen dat gebruik wordt gemaakt van de kennis en energie in de samenleving om het gebied tot een krachtig en betekenisvol natuurgebied te maken.

De door de commissie noodzakelijke geachte multilaterale bestuursvorm naar Flevolandse snit moet worden gerealiseerd in samenhang met *casu quo* als onderdeel van de *governance* van het Nationaal Park Nieuw Land.

De commissie komt daarom hier niet met een uitgewerkt voorstel voor de *governance* van het Oostvaarderplassegebied. Wel wijst zij erop dat in Nederland verschillende voorbeelden bestaan, zoals de bestuursstructuur rond de Waddenzee. Daarin werken verschillende overheden samen met elkaar en met maatschappelijke organisaties. De samenwerkingsstructuur kent een onafhankelijke voorzitter van een bestuurlijk beraad en van de uitvoeringsorganisatie. Rond de *governance* is daar een raadgevende structuur gebouwd met deskundigen en belanghebbenden. Op die wijze wordt gewerkt aan effectief bestuur en maatschappelijk draagvlak voor het beheer van het gebied. Ook voor het Oostvaardersplassengebied moet worden gekomen tot een effectieve bestuursstructuur en uitvoeringsorganisatie en moet inbreng van maatschappelijke wensen, verwachtingen en belangen en van inhoudelijke deskundigheid worden gewaarborgd.

11.4 Advies

De commissie adviseert om expliciet een effectieve *governance*-structuur voor het Oostvaardersplassengebied te organiseren zodat wordt gewaarborgd dat de ontwikkelingen in en om het gebied integraal worden opgepakt en dat wordt gewerkt aan maatschappelijk draagvlak voor het gebied. De *governance*-structuur maakt deel uit c.q. kan opgaan in een *governance*-structuur voor het Nationaal Park Nieuw Land.

12. Financiële Middelen

Uit de voorgaande hoofdstukken van dit beleidskader komt naar voren dat zowel de verbetering van het natuurbeheer als versterking van de toeristisch-recreatieve functie en economische betekenis van het Oostvaardersplassengebied investeringen vergen. In dit slothoofdstuk geeft de commissie inzicht in de financiële middelen die nodig zijn om de doelen en ambities uit dit advies te realiseren. Het gaat om investeringen en exploitatie en/of onderhoudskosten.

12.1 Investerings en uitgaven

Investerings

Om de doelen en ambities voor het Oostvaardersplassengebied te realiseren moeten onder meer investeringen in de volgende maatregelen worden gedaan.

- Maatregelen ter uitvoering van het Natura 2000-beheerplan: moerasreset en maatregelen in het grazige deel.
- Maatregelen om te komen tot een reset van het grazige deel: vermindering van het aantal grote grazers en ruimtelijke maatregelen om het grazige deel in te richten met meer water (inundaties, poelen, watergangen) en bosschages.
- Inrichting van de Poorten bij Almere en Lelystad.
- Maatregelen op het gebied van de kwantiteit en kwaliteit in de toeristische-recreatieve infrastructuur: uitkijkpunten, uitkijkhutten, parkeergelegenheid, wegaanpassingen, verbetering paden, aanleg paden in het kerngebied, verbetering van paden in de randen en eventuele bijzondere maatregelen zoals een bijzondere toegangsmogelijkheid tot in het kerngebied in de vorm van paden of bijvoorbeeld een verhoogde pier of een tunnel.
- Maatregelen ter verbetering van de bereikbaarheid van het gebied: aantrekkelijkheid van de toegangswegen en voorzieningen van openbaar vervoer verbeteren.
- Maatregelen in de randen van het gebied: de bossen rond het kerngebied, herinrichten van de bossen, treffen van toeristisch recreatieve maatregelen.
- Maatregelen gericht op verbinden van het Oostvaardersplassengebied met andere gebieden in Flevoland.

Exploitatie- en onderhoudskosten

Daarnaast zijn gelden nodig voor het regulier beheer en de exploitatie van voorzieningen. Ook de wijziging van het beheer van het gebied brengt naar verwachting in elk geval op korte termijn hogere kosten met zich mee. Er dienen er financiële middelen vrij te worden gemaakt voor intensivering van de monitoring die in dit advies is genoemd.

12.2 Beschikbare en benodigde financiële middelen

De commissie constateert dat de middelen die de gemeenten, de provincie en Staatsbosbeheer thans ter beschikking stellen goede aanzetten zijn, maar niet voldoende om het natuurbeheer en de toeristisch-recreatieve infrastructuur van het Oostvaardersplassengebied te optimaliseren. De middelen worden in beperkte mate in onderlinge samenhang ingezet: Almere richt zich primair op voorzieningen op zijn grondgebied en op het Kotterbos (grondgebied Lelystad aan de kant van Almere van het Kerngebied). Lelystad richt zich samen met de provincie en Staatsbosbeheer primair op de eigen Poort. De omvang van de middelen is mede afhankelijk van de beschikbaarheid van de middelen uit de respectievelijke bronnen van de deelnemers. Voor Almeerse Poort gaat het om € 13,7 mln. en voor Poort Lelystad om € 6 mln.

Het jaar 2018 is het laatste jaar dat Staatsbosbeheer kan beschikken over de zogenaamde ICMO2 gelden voor het welzijn grote grazers (€ 250.000 per jaar). De maatregelen voor bevordering van het welzijn van grote grazers vergen ook in de jaren hierna investeringen en uitgaven. De kosten van de reset van het grazige deel van het gebied, de ingrijpende vermindering van het aantal grote grazers en het gewijzigd beheer zullen veel hoger liggen dan de € 250.000 die voor dit 2018 beschikbaar is.

De financiële middelen voor de uitvoering van de beheermaatregelen in het kader van Natura 2000 zijn strikt genomen toereikend (€ 5,2 mln.). Maar toch zijn meer financiële middelen nodig om maatregelen te nemen die bijdragen aan integrale oplossingen voor de vraagstukken in en om het Oostvaardersplassengebied. De commissie heeft gewezen op de noodzaak van zorgvuldige voorbereiding en uitvoering van de beheermaatregelen, waaronder de moerasreset. Dat leidt ertoe dat veel extra kosten moeten worden gemaakt, zoals kosten voor het buiten het moerashouden van grote grazers en kosten die verbonden zijn aan het feit dat de gefaseerde moerasreset langer kan duren dan tot nu toe is voorzien.

In hoofdstuk 7 over toerisme en recreatie zijn nog andere investeringen genoemd, dan die in de Poorten, te weten meer en kwalitatief betere uitkijkpunten, zowel in het kerngebied als aan de randen. Ook is gewezen op de noodzaak van verbetering van bestaande toeristisch-recreatieve en verkeerstechnische voorzieningen in het kerngebied, de omliggende bossen en verdere omgeving. Deze investeringen gaan de tot nu toe beschikbare middelen te boven.

Overzicht van benodigde financiële middelen

In aanvulling op de benodigde middelen voor voorgenomen activiteiten die zijn gedekt door de betrokken overheden en uit fondsen, noemt de commissie indicatief in onderstaande tabel aanvullende bekostiging van maatregelen die een impuls betekenen voor natuur- en landschapswaarden van het gebied en voor de toeristisch-recreatieve functie van het gebied. De bedragen in Tabel 1 zijn schattingen en niet door berekening door de commissie onderbouwd. Bij de uitwerking in beleid in uitvoeringsplannen kunnen de bedragen worden gepreciseerd.

Investerings- en exploitatie en onderhoudskosten	€ in mln.
Benodigde middelen gedekt door overheden, Staatsbosbeheer en fondsen	
Uitvoering Natura 2000 beheerplan	5,2
Inrichting Poort Lelystad	6,0
Inrichting en exploitatie Poort Almere	13,7
Programma Nieuwe natuur buiten de Oostvaardersplassen	3,3
Bouw Veldstation en beheergebouw	1,0
Regulier beheer door Staatsbosbeheer	0,95
Exploitatie Buitencentrum OVP	0,25
Dierenwelzijn in 2018	0,25
Totaal	30,65
Indicatie van benodigde financiële middelen waarvoor nog geen dekking is.	
Uitbreiding beschutting in kerngebied	2,0
Landschapskwaliteit inrichtingsmaatregelen in kerngebied en randen	4,0
Reset grote grazers in het grazige deel	1,0
Aanpassing van het beheer grote grazers vanaf 2018, <i>bedrag per jaar</i>	0,3
Recreatieve voorzieningen in het Kerngebied	2,5
Recreatieve voorzieningen aan de randen	1,0
Uitbreiding Buitencentrum	1,5
Personele kosten* toename recreatieve activiteiten en toezicht en handhaving, <i>bedrag per jaar</i>	0,3
Verkeerstechnische maatregelen (toerit, parkeren) en verbetering openbaar vervoersmogelijkheden	3,0
Monitoring ontwikkelingen in het gebied, <i>bedrag per jaar</i>	0,1
Intensivering communicatie en educatie, <i>bedrag per jaar</i>	0,2
Indicatie van totaal van aanvullend te dekken kosten	15 + per jaar 0,9

Tabel 1. Indicatie voor investeringskosten en de exploitatie en onderhoudskosten in aanvulling op het huidige budget van de beheerder van het Oostvaarderplasseengebied.

* betaalde krachten en vrijwilligers

Aanvullend op de beschikbare middelen gaat de commissie uit van een indicatieve benodigde investeringsimpuls van circa € 15 mln. verspreid over een aantal jaren. Daarnaast zijn jaarlijks financiële middelen nodig voor uitvoering van het actief en vroeg-reactief beheer, monitoring van ontwikkelingen en effecten van ingrepen in het gebied en versterking van communicatie en educatie. Ook de extra personele capaciteit die nodig is voor meer toeristisch-recreatieve activiteiten en toezicht en handhaving in verband met de regulering van de toegankelijkheid betekenen extra uitgaven. De personele capaciteit op het vlak van begeleiding van bezoekers kan grotendeels ingevuld worden met vrijwilligers, maar ook die zijn niet volledig gratis.

Niet in de tabel zijn opgenomen de kosten van de opstelling van uitvoeringsprogramma's en nadere onderzoeken naar en overleggen over onder meer beheermethoden voor de soorten grote grazers.

12.3 Dekking van de extra benodigde financiële middelen

Om de extra investeringen te dekken zijn middelen nodig die naar het inzicht van de commissie door verschillende overheden moeten worden ingebracht: rijk, provincie en gemeenten binnen en buiten Flevoland. Ook moet nadrukkelijk ruimte zijn voor investeringen door private partijen. Om de integraliteit van de inzet van middelen te bevorderen en in aansluiting op de nader vorm te geven *governance* voor het Oostvaardersplassengebied, adviseert de commissie de financiële middelen onder te brengen in een apart investeringsfonds voor het gebied. De commissie adviseert de provincie daarover overleg te starten met de andere overheden en met private partijen.

Daarnaast kan het gebied inkomsten genereren door prijzen voor toegang tot het kerngebied, horeca-inkomsten (al dan niet via verpacht) en inkomsten van verkoop van producten. Of verkoop van vlees van grote grazers ook tot de mogelijkheden gaat behoren, moet nader worden onderzocht.

12.4 Relatie met Nationaal Park Nieuw Land

Bij oprichting van het Nationaal Park Nieuw Land kunnen de investeringen voor het Oostvaardersplassengebied worden toegevoegd aan het totale investeringsprogramma van het toekomstig Nationaal Park Nieuw Land. De jaarlijkse kosten en exploitatiekosten en inkomsten van het Oostvaardersplassengebied worden dan opgenomen in de begroting van het Nationaal Park. De commissie wil echter niet vooruitlopen op besluitvorming over (de inrichting van) het Nationaal Park Nieuw Land.

12.5 Advies

De commissie adviseert om naast de reeds beschikbare middelen voor het Oostvaardersplassengebied inclusief randen, financiële middelen beschikbaar te stellen voor investeringen in het gebied en zijn omgeving vanuit een integrale visie op de ontwikkeling van het gebied. Daartoe kan een investeringsfonds worden ingesteld waaraan vanuit de rijksoverheid, provincie en gemeenten bijdragen worden geleverd. Deelname van private partijen aan investeringen en exploitatie van voorzieningen rond het gebied dient nadrukkelijk te worden bevorderd.

Bij oprichting van het Nationaal Park Nieuw Land kunnen de investeringen desgewenst worden toegevoegd aan het investeringsprogramma van het park. De lopende lasten en baten maken dan onderdeel uit van de begroting van het Nationaal Park.

Bijlage 1. Lijst van personen die zijn geconsulteerd door de commissie

De heer prof. F. Berendse, Wageningen Universiteit
Mevrouw Y. Bierman, Stichting welzijn grote grazers
Mevrouw S. Bonekamp, gebiedsbeheerder Staatsbosbeheer
De heer B. de Bruijn, Vogelbescherming Nederland
De heer P. Cornelissen, ecooloog Staatsbosbeheer
De heer F. van Deursen, projectleider Nationaal Park Nieuw Land
De heer N. Dijkshoorn, deskundig betrokkene
De heer H. Drost, Rijkswaterstaat
De heer M. van Eerden, Rijkswaterstaat
De heer prof. R. Foppen SOVON, Radboud Universiteit
De heer J. Griekspoor, boswachter ecologie, beheer grote grazers Staatsbosbeheer
Mevrouw I. Hagens, Vogelwacht Flevoland
Mevrouw S. Hartlief, Stichting Dierbaar Flevoland
De heer W. van Hemert, Restaurantketen Hajé restaurants
De heer J. van Herten, Kon. Ned. Maatschappij voor Diergeneeskunde
De heer F. Huis, wethouder gemeente Almere
De heer H. Jager, Hajé restaurants
De heer Th. Jager, Hajé restaurants
De heer Jorna, Kon. Ned. Maatschappij voor Diergeneeskunde
Mevrouw A. Kempenaar, medewerker College van Rijksadviseurs
De heer N. Korporaal, Vogelbescherming Nederland
De heer J. Kuper, deskundige (v/h Domeinen)
De heer H.-E. Kuypers, boswachter recreatieve voorzieningen, communicatie en Nat. Park Nieuw Land.
De heer K. de Lever, Directie Staatsbosbeheer
De heer J. Linthorst, Vereniging het Edelhert
De heer Ch. Lourens, ontwerper dierenpier Oostvaardersplassen
De heer H. Luten, dierenarts
De heer A. Michielsen, LTO Flevoland
De heer P. Molenaar, Vogelwacht Flevoland
De heer J. Nieuwenhuis, heemraad waterschap Zuiderzeeland
De heer R. Nieuwenhuis, waterschap Zuiderzeeland
De heer prof. H. Olff, RU Groningen, oud lid ICMO2
De heer H. Oosterveld, voorzitter samenwerkingsverband nationale parken, oud lid Bestuurlijke
Adviescommissie Oostvaardersplassen BAC (2010-2014)
De heer Prof. R. Putman, University of Glasgow, RU Utrecht, oud lid ICMO2.
De heer E. Rentenaar, wethouder gemeente Lelystad
De heer M. Rijsberman, gedeputeerde voor Toerisme en Recreatie Provincie Flevoland
De heer H. Schoten, Vogelbescherming Nederland
De heer prof. M. Schouten, LU Wageningen en Staatsbosbeheer
Mevrouw F. Smit, Dierenbescherming
De heer N. de Snoo, Staatsbosbeheer Flevoland
Mevrouw J. Stahl, SOVON.
De heer B. Strootman, rijksadviseur voor de leefomgeving
De heer S. Thijsen, Directeur Staatsbosbeheer
Mevrouw R. Tromp, Toerisme Flevoland

Lijst van personen die zijn geconsulteerd door de commissie - vervolg

De heer F. Vera, oud medewerker Staatsbosbeheer en ministerie LNV
Mevrouw A. Veldkamp, beleidsmedewerker Toerisme en Recreatie provincie Flevoland
De heer L. Visser, Toerisme Flevoland
De heer R. Vermeulen, Free Nature
De heer J. Vrolijk, Free nature
De heer Th. Vulink, ecooloog
De heer B. Zuidema, Stichting welzijn grote grazers

Bijlage 2. Geraadpleegde documenten

- Adecs Airinfra, Hoofdrapport – Milieu Effect Rapport, Lelystad Airport, maart 2014.
- N. Beemster en J. Th. Vulink, The long-term influence of grazing by livestock on common vole and raptors in man-made wetlands in the Netherlands. *Lutra* 2013 56 (1): 5-21.
- Beheeradviescommissie Oostvaardersplassen, ICMO2 in de Oostvaardersplassen. Evaluatie implementatie van ICMO2-adviezen en het beheer in het Oostvaardersplassengebied, 2 december 2014.
- Beheerplan Natura 2000 Oostvaardersplassen, 2015.
- F. Berends, Wilde apen, 2016.
- Y. vanden Berge, Dieren in de Oostvaardersplassen: wilde dieren en semi-wilde dieren, brief aan gedeputeerde, maart 2018.
- C.F. van Beusekom, Staatsbosbeheer is de weg kwijt, z.d.
- J. Bisscheroux, The Balcony, een brug en verblijfplaats over de Lage Vaart, 2017.
- Bureau Waardenburg, Milieu effect rapport, Lelystad Airport. Deel 4H Deelonderzoek vogels en vliegveiligheid, februari 2014.
- P. Cornelissen. Large herbivores as driving force of woodland-grassland cycles, 2017.
- Dierenbescherming. F. Smit. Oostvaardersplassen. Grote grazers, september 2017.
- Dierenbescherming, Quick scan Oostvaardersplassen, maart 2018.
- N. Dijkshoorn, Beroepschrift Natura 2000-beheerplan Oostvaardersplassen, 14 okt. 2015.
- W. Drok en H. Coops, Helpt droogvallen het rietmoeras? *Nature Today*, 22 december 2017.
- A.A. Freriks, Advies juridisch kader initiatiefvoorstel 'Richtinggevende uitspraken Beleidskader beheer Oostvaardersplassen, 14 juni 2017
- GS Flevoland, Bouwstenennotitie beheer Oostvaardersplassen. September 2017.
- ICMO, Natural processes, animal welfare, moral aspects and management of the Oostvaardersplassen. Report of the second International Commission on Management of the Oostvaardersplassen (ICMO2), 2010.
- M. de Jong, Beperk aantal grazende exoten Oostvaardersplassen. in: *Volkskrant* 1 maart 2018
- Ch. Lourens, De dierenpier in de Oostvaardersplassen, 2014.
- Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, Website KNMvD adviseert forse vermindering aantal grote grazers in Oostvaardersplassen, 17 januari 2018.
- KplusV, Achtergronddocument Beleidskader beheer Oostvaardersplassen, 2017.
- Dagbladartikelen (columns, achtergrondartikelen, ingezonden brieven) over Oostvaardersplassen in: AD, NRC, *Volkskrant*, *Telegraaf*, *Trouw* in de maanden februari en maart 2018.
- L. Linnartz & E. Lennartz-Nieuwdorp, The social organisation of natural herds of koniks (*Equus caballus*): subordinate stallions, rule or exception? in: *Lutra* 2017, pp. 27-42.
- Luchthavenbesluit Lelystad is vastgesteld op 12 maart 2015, is gepubliceerd op 31 maart 2015 en in werking is getreden op 1 april 2015.
- Ministerie van LNV, Besluit tot aanwijzing van het gebied Oostvaardersplassen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste lid, van Richtlijn 79/409/EEG, 2009.
- Nationaal Park Nieuw Land. Onderbouwing van de aanvraag. concept versie 30 januari 2018
- Plan van aanpak Masterplan Nationaal Park Nieuw Land, 2017.
- Provinciale Staten van Flevoland, Initiatiefvoorstel Richtinggevende uitspraken Beleidskader beheer Oostvaardersplassen. Statenvergadering 8 februari 2017. 5 januari 2017, Registratienummer 2016541.
- Provincie Flevoland en Staatsbosbeheer. Strategisch projectplan. Uitvoering Natura 2000 beheerplanmaatregelen Oostvaardersplassen, z.j.
- Raad voor Dierenangelegenheden, Wegen voor Welzijn van Dieren in de Natuur, oktober 2017.

Geraadpleegde documenten – vervolg

- J. Slurink, Open brief aan alle bij OVP betrokken bestuurders en politici, maart 2018
- Sovon, W. van Maanen, broedvogels van de buitenkaadse Oostvaardersplassen in 1997-2012, rapport 2013/30.
- Staatsbosbeheer. Managementplan Oostvaardersplassengebied 2011 - 2015. Uitwerking en implementatie van ICMO2 maatregelen, monitoring en communicatie, 2013.
- Staatsbosbeheer, Flevoland met een plus. Nadere uitwerking. z.j.
- Staatsbosbeheer, P. Cornelissen e.a., Vegetatie, vogels, grote grazers en recreatie in de Oostvaardersplassen. Verslag van monitoring periode 1 mei 2016 t/m 30 april 2017, 29 mei 2017.
- Staatsbosbeheer, interne notities over vernatting en aanleg poelen en watergangen, aanleg beschutting in het kerngebied en rasters, 2017, 2018.
- Staatsbosbeheer, Maandrapportage Grote grazers Oostvaardersplassen winter 2016-2017. December 2016, januari, februari, maart, april 2017.
- Staatssecretaris Economische Zaken en Gedeputeerde Staten Flevoland, Overeenkomst Dierenwelzijn in de Oostvaardersplassen, december 2016.
- Stichting Welzijn grote grazers, Stop de verloedering,. z.d.
- Stichting Faunabeheereenheid Flevoland, Beheer.beleid Oostvaardersplassen en de positie van de Faunabeheereenheid (FBE) Flevoland, april 2018.
- Uitvoeringsprogramma 2017 - 2021, Almeersepoort Oostvaardersplassen/ Nationaal Park Nieuw Land, 30 januari 2018
- F. Vera, De Oostvaardersplassen. Van spontane natuuroitbarsting tot gerichte natuurontwikkeling, 1988
- Vereniging het Edelhert, J.H.M. Linthorst, De Oostvaardersplassen, de grote grazers en de ICMO2 afspraken. Brief aan de commissie beheer Oostvaardersplassen, 20 december 2017
- Vereniging het Edelhert, De Oostvaardersplassen: een alternatief voorstel voor het (begrazings)beheer van dit unieke natuurgebied, november 2010
- Th. Vulink e.a. , De Oostvaardersplassen, deel 1. Waterpeil en begrazing sturen het systeem. De Oostvaardersplassen, deel 2 40 jaar op zoek naar de gewenste mate van sturing. in Landschap, 2009 nr. 26 pp. 109-125.
- Th. Vulink e.a. Begrazing door Grauwe ganzen is een bepalende factor voor ontwikkeling van oevervegetatie in Nederlandse wetlands, in: De Levende Natuur - jaargang 111 - nummer 1.
- B. Zuidema, brief voor Stichting welzijn grote grazers aan de heer Vossestein, z.d.

Externe Begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen

Samenstelling van de commissie:

Drs. P.L.B.A. (Pieter) van Geel, voorzitter

P.J.M. (Patrick) Poelmann, dijkgraaf Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden, lid

Mr. M.J. (Hans) van der Vlist, oud secretaris-generaal van het ministerie van VROM, lid

De commissie is bij haar werkzaamheden ondersteund door adviesbureau KplusV uit Arnhem en Amsterdam:

Dr. H.P. (Henry) Potman, secretaris van de commissie

Ing. F. (Frank) Meijer MSc

R.M. (Rico) Grol, MSc

De commissie heeft op onderdelen adviezen gevraagd aan:

Mevrouw prof.mr. A.A. Freriks, Element Advocaten

De heer ing. F.C. Erhart, bureau Grazer Advies

De heer drs. J. van der Winden, Ecology research & consultancy

Verantwoording foto's

Foto's kافت

Riet en water – Marjolein den Hartog

Heckrunderen – Jasper Pluim

Konikpaarden – Jasper Pluim

Zeearend – EMS

Aalscholvers – TE

Edelhert – Provincie Flevoland

Foto's in tekstdeel van het rapport

p. 14 Staatsbosbeheer

p. 16 Staatsbosbeheer

p. 21 Staatsbosbeheer

p. 24 Staatsbosbeheer

p. 28 Staatsbosbeheer

p. 31 commissie

p. 41 commissie

p. 41 Staatsbosbeheer

p. 47 Staatsbosbeheer

p. 51 Staatsbosbeheer

p. 54 uit Uitvoeringsprogramma 2017-2021 Almeerse Poort Oostvaardersplassen

p. 55 Onbekend

p. 56 Staatsbosbeheer

