

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA 's-GRAVENHAGE

**Directoraat-generaal Agro en  
Natuur**

Directie Natuur en Biodiversiteit

**Bezoekadres**

Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag

**Postadres**

Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Factuuradres**

Postbus 16180  
2500 BD Den Haag

**Overheidsidentificatienr**

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)  
[www.rijksoverheid.nl/ez](http://www.rijksoverheid.nl/ez)

**Ons kenmerk**

DGAN-NB / 15021059

**Bijlage(n)**

1

Datum 12 maart 2015  
Betreft Oostvaardersplassen

Geachte Voorzitter,

Op 2 december 2014 heeft de BeheerAdviesCommissie Oostvaardersplassen (kortweg BAC) mij haar eindadvies aangeboden over het door Staatsbosbeheer gevoerde beheer van de grote grazers. Dit Evaluatierapport 2010-2014 bied ik u hierbij aan. Dit advies vormde tevens de afsluiting van de werkzaamheden van deze adviescommissie, die door mij per 1 januari 2015 van haar taak is ontheven.

De BAC beoordeelt het beheer over de periode 2010 tot en met 2014 aan de hand van het eerdere advies van de *International Commission on the Management of the Oostvaardersplassen* (ICMO-2), dat indertijd onder leiding van oud-staatssecretaris Gábor is opgesteld. Het ICMO-2-advies is door mij en mijn ambtsvoorgangers als leidraad voor het beheer van de grote grazers overgenomen. De BAC is in grote lijnen positief over het gevoerde beheer, waarin een evenwicht is gevonden tussen natuurlijke ontwikkeling van de populatie en het voorkomen van onnodig lijden van de edelherten, konikpaarden en Heckrunderen in de winterperiode.

### **Inhoud van het Evaluatierapport van de BAC**

Enkele conclusies uit het BAC rapport:

- Op basis van de behaalde resultaten met het vroeg-reactief beheer concludeert de commissie dat deze beheersvorm een werkbaar instrument is gebleken.
- Zorgen rond de ontwikkeling van beschutting voor de grote grazers maken een meer intensieve aanpak voor behoud van kwaliteit van de bosgebieden op de lange termijn noodzakelijk.
- Na het aflopen van de aanstellingsperiode van de BAC hoort de verantwoordelijkheid voor uitvoering, onderhoud en aanpassing van het managementplan volledig bij Staatsbosbeheer te liggen.
- De BAC adviseert in de toekomst één integraal managementplan door Staatsbosbeheer te laten onderhouden, waaraan alle voor beheer van het gebied relevante zaken ten grondslag liggen, zoals wet- en regelgeving, afspraken met beleidmakers en adviezen van deskundigen.

- De BAC adviseert mij om samen met provincie Flevoland en Staatsbosbeheer na te gaan in welke vorm en onder wiens verantwoordelijkheid het meest adequaat met de diverse aspecten van het gevoerde beheer en het ermee samenhangend maatschappelijk spanningsveld kan worden omgegaan. Een mogelijke aanpak is om door Staatsbosbeheer een maatschappelijke adviescommissie te laten instellen die de Staatsbosbeheerdirectie gevraagd en ongevraagd adviseert over de diverse met het beheer verbonden aspecten.

### **Reactie op het eindrapport van de BAC**

Ik kan mij goed vinden in de beoordeling van het beheer van de grote grazers in het Oostvaardersplassengebied door Staatsbosbeheer. Naar mijn mening gaat Staatsbosbeheer zorgvuldig om met de kudden in het gebied en houdt daarbij voldoende rekening met het welzijn van de populaties grote grazers. Ik realiseer mij dat dit onderdeel van het beheer regelmatig vragen oproept. Dat vergt een voortdurende reflectie op de keuzen die in het beheer van de grote grazers worden gemaakt. Daarbij speelt ook mee dat de kudden van groot belang zijn voor het behalen van de Natura2000-doelen en het behoud van de vogelpopulaties in het moerasdeel van het gebied. In het door mij opgestelde Natura2000-beheerplan komt deze samenhang ook duidelijk naar voren.

### **Verantwoordelijkheden van het Ministerie van Economische Zaken, provincie Flevoland en Staatsbosbeheer anno 2015**

De laatste jaren is het nodige veranderd in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen. Daarom is het goed om de verantwoordelijkheden opnieuw te duiden:

- De verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid is gedecentraliseerd van het Rijk naar de provincies. De provincies gaan over de realisatie van het natuurnetwerk en de uitvoering van het beheerplan Natura 2000 en de financiering van het dagelijks beheer. Voor de Oostvaardersplassen betekent dat dat het Ministerie van Economische Zaken na vaststelling van het beheerplan Natura 2000 de verantwoordelijkheid voor het beheer van dit gebied overdraagt aan de provincie Flevoland. Het beheer wordt dan op kosten van Flevoland door Staatsbosbeheer conform de decentralisatieafspraken uitgevoerd.
- Tussen het Ministerie van Economische Zaken en Staatsbosbeheer is op 4 december 2014 een nieuw convenant gesloten over de positionering van Staatsbosbeheer en de maatschappelijke rol die Staatsbosbeheer vertegenwoordigt. Dit houdt onder meer in dat Staatsbosbeheer zelf verantwoordelijk is voor het omgaan met de maatschappelijke spanningen die er rond het Oostvaardersplassengebied optreden.
- Het Ministerie van Economische Zaken houdt als nationale overheid de eindverantwoordelijkheid voor het systeem van Natura 2000-gebieden. Verder heeft het Ministerie van Economische Zaken de

beleidsverantwoordelijkheid voor dierenwelzijn en diergezondheid. Ik blijf vanuit die basis verantwoordelijk voor het beheer van de grote grazers. Daarbij blijven de aanbevelingen van ICMO-2 leidend. Dat geldt echter niet voor het hele gebied, maar alleen voor het kerngebied (zie hierna). Daarnaast onderhoudt het Ministerie van Economische Zaken de eigenaarsrelatie met Staatsbosbeheer. Op basis daarvan zal ik periodiek een externe audit laten uitvoeren van het gevoerde beheer in de Oostvaardersplassen.

### **Beheer van de Oostvaardersplassen in de toekomstige periode**

In samenhang met de conclusies van de evaluatie van de BAC wil ik de blik vooral richten op de toekomst. Er lijkt nu een goed momentum aanwezig op basis waarvan Staatsbosbeheer een aantal positieve stappen kan zetten voor het gebied. Stappen die recht doen aan de bestaande waarden, maar ook recht doen aan zorgen die er leven in de maatschappij en de uitdagingen die zich voordoen.

Kernpunten zijn:

- De waarde van het gebied voor vogels zal meer dan voorheen centraal staan. Het Natura2000-beheerplan is erop gericht om het gebied geschikt te houden voor de kritische vogelsoorten die bij de Nederlandse delta horen. Het moerasdeel van de Oostvaardersplassen voldoet op termijn niet om Natura 2000-vogelsoorten in voldoende mate een geschikt leefgebied te bieden. In het Natura 2000-beheerplan is een maatregel opgenomen (de zgn. reset) om door middel van een tijdelijke waterstandverlaging, gevolgd door herinundatie, de rietvegetatie te verjongen en deze meer geschikt te maken voor de (moeras)vogels.

De grote grazers zijn in het verleden geïntroduceerd om de functie van het gebied voor deze vogelsoorten te faciliteren, en hebben zich geleidelijk aan ontwikkeld tot integraal onderdeel van het ecosysteem. De grote grazers houden foerageergebieden in stand voor de vogels die vooral in het moeras broeden. Maar ook de overwinterende vogels in de Oostvaardersplassen zijn voor een groot deel afhankelijk van het grazige deel. De grote grazers ondersteunen door het open houden van het gebied de vogeldoelstellingen dus in sterke mate. Via systematische monitoring wordt de ontwikkeling van het gebied nauwkeurig gevolgd.

- Ik zou vanaf nu willen spreken over het Oostvaardersplassengebied met daarin verschillende zones. Een volwaardig en samenhangend gebied met functies voor allereerst natuur, maar ook voor recreatie, landschap en cultuur. Het gebied leent zich bij uitstek voor een natuurlijk gezonde opbouw met in de binnenste deel het moeras met de unieke natuurwaarden (vooral vogels). Dit gaat over in de grazige vlakte binnen het bestaande raster met de grote grazers en de ruimte voor de ganzen. Daarbuiten bevindt zich de bosrijke schil (o.a. Hollandse Hout,

Oostvaardersveld, Kotterbos) waar verschillende functies samenkomen. Het gaat dan om o.a. natuur, bos, landschap, recreatie. Het beheer wil ik op een natuurlijk manier afstemmen op de functies die aan de orde zijn. Op de grazige vlakke wordt het vroeg-reactief beheer (ICMO-2) voortgezet en in lijn met de adviezen van de BeheerAdviesCommissie geoptimaliseerd. In de bosrijk schil, waar verschillende functies samenkomen, zal het beheer anders vormgegeven worden. Het aantal grazers (veelal edelherten) zal afgestemd moeten zijn op de verschillende waarden die hier aan de orde zijn. De beheervorm voor dit gebied zal worden vastgelegd in een beheerplan en in samenspraak met de omgeving in het komend jaar worden uitgewerkt.

- Mensen moeten meer kunnen genieten van de unieke kwaliteiten van het gebied. Toerisme en recreatie krijgen rond maar ook in het gebied een steviger plek. Daarbij wordt gekeken naar het hele spectrum van lokale recreant tot internationale toerist. De visuele beleving (landschap) van het gebied wordt belangrijker.
- Versterking van de banden met de wetenschap. Het Oostvaardersplassengebied kent unieke kansen voor onderzoek en als bron voor kennis. Niet alleen onderzoek naar de ontwikkeling van ecologische processen, maar ook naar de relatie tussen mens en natuur. Voor het toekomstig beheer blijft er grote behoefte bestaan aan *up to date* wetenschappelijke kennis en inzichten. Staatsbosbeheer wil structurele relaties aanknopen of bestendigen met een aantal wetenschappelijke instellingen en opleidingen. Daarbij zijn nadrukkelijk ook de Flevolandse opleidingen in beeld. Om onderzoek en monitoring te faciliteren wil Staatsbosbeheer op korte termijn de faciliteiten van een veldstation gaan aanbieden.
- Maatschappelijke borging. Ook in de toekomst zal het beheer van grote kuddes maatschappelijke discussies oproepen. Deze discussies verdienen blijvend aandacht, als onderdeel van de totale ontwikkeling van het gebied. Daarom wil Staatsbosbeheer een podium bieden voor en de discussie aangaan over de verschillende inzichten, niet alleen over dierenwelzijn, maar ook over andere maatschappelijke issues.

## **Tenslotte**

Het Oostvaardersplassengebied is een bijzonder gebied met unieke natuurwaarden. De bestuurlijke structuur heb ik in deze brief duidelijk neergezet. In lijn met de aanbevelingen van de BAC met betrekking tot de toekomstige adviesstructuur heb ik mij hierover beraden. Daarbij heb ik ook de verantwoordelijk gedeputeerde van Flevoland betrokken.

Gezamenlijk zijn we tot de conclusie gekomen dat het verstandig is dat Staatsbosbeheer zelf een maatschappelijke adviescommissie instelt voor het

beheer van het Oostvaardersplassengebied. Dit past in de zelfstandige positionering en maatschappelijke rol van Staatsbosbeheer, zoals die is vastgelegd in het convenant tussen Staatsbosbeheer en het Ministerie van Economische Zaken.

Deze commissie kan voor Staatsbosbeheer een platform bieden om de maatschappelijke borging van het beheer van het Oostvaardersplassengebied te realiseren.

(w.g.) Sharon A.M. Dijkma  
Staatssecretaris van Economische Zaken

# ICMO2 in de Oostvaardersplassen

*Evaluatie implementatie van ICMO2-adviezen en het beheer in het Oostvaardersplassengebied*



Beheeradviescommissie Oostvaardersplassen, 2 december 2014

# Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
	<b>Leeswijzer</b>	<b>6</b>
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2.</b>	<b>Kader: beheerdoelen, ICMO2 en beleidslijn staatssecretaris van EZ</b>	<b>7</b>
<b>3.</b>	<b>Managementplan</b>	<b>11</b>
<b>4.</b>	<b>Implementatie van ICMO2</b>	<b>12</b>
<b>4.1</b>	<b>Vroeg-reactief beheer</b>	<b>12</b>
<b>4.2</b>	<b>Popultiecrash</b>	<b>16</b>
<b>4.3</b>	<b>Contraceptie</b>	<b>17</b>
<b>4.4</b>	<b>Openstelling Driehoek, Kotterbos en Oostvaardersbos</b>	<b>17</b>
<b>4.5</b>	<b>Openstelling Hollandse Hout</b>	<b>18</b>
<b>4.6</b>	<b>Beschuttingsrichels</b>	<b>18</b>
<b>4.7</b>	<b>Ontsluiting Horsterwold via Oostvaarderswissel en eventuele aansluiting Oostvaarderswold</b>	<b>21</b>
<b>4.8</b>	<b>Vermijden van bijvoeren</b>	<b>21</b>
<b>4.9</b>	<b>Watermanagement en Natura 2000</b>	<b>21</b>
<b>4.10</b>	<b>Verbeteren van het beheer</b>	<b>22</b>
<b>4.11</b>	<b>PR-commissie</b>	<b>25</b>
<b>4.12</b>	<b>Reviewmomenten</b>	<b>25</b>
<b>4.13</b>	<b>Tellingen en populatieontwikkeling</b>	<b>26</b>
<b>5</b>	<b>Ten slotte</b>	<b>28</b>
<b>6</b>	<b>Overzicht implementatie ICMO2-adviezen</b>	<b>29</b>
<b>Bijlage</b>	<b>Protocol voor review zoals gebruikt in 2013 door BAC</b>	<b>31</b>

# Samenvatting

In de afgelopen vier jaar heeft Staatsbosbeheer (SBB), terzijde gestaan door de Beheeradviescommissie Oostvaardersplassen (BAC), een integraal managementplan voor het natuurgebied Oostvaardersplassen (het OVP-gebied) ontwikkeld en geïmplementeerd. Dit plan is gebaseerd op deels al in gebruik zijnde werkwijzen en deels op de introductie van nieuwe methoden. Het doel van deze inspanning is om het OVP-gebied anticiperend, consistent en transparant te beheren, en over dat beheer feitelijk juiste informatie tijdig naar buiten te brengen, waardoor een juiste beeldvorming bij geïnteresseerden en betrokkenen mogelijk wordt.

Het rapport van de tweede Internationale Commissie betreffende het Management van de Oostvaardersplassen (ICMO2) en de hoofdstelling voor het beheer van OVP-gebied, te weten het in stand houden en verder laten ontwikkelen van een natuurlijk moerasesysteem met een hoge natuurwaarde als voortplantings- en verblijfgebied van vrij levende moerasvogels en zoogdieren, zijn de uitgangspunten geweest voor het ontwikkelen van de beheerdoelen van het managementplan. Er zijn vier beheerdoelen geformuleerd:

1. Natura 2000-doelen, waar mogelijk door bevordering van natuurlijke processen;
2. Minimaliseren potentieel dierenleed grote grazers (vroeg-reactief afschotprotocol);
3. Optimaliseren welzijn grote grazers (beschutting, keuzemogelijkheden t.a.v. gedrag bieden);
4. Draagvlak vergroten bij het publiek voor (het beheer van) het gebied (o.a. door middel van communicatie).

Deze vier doelen vormen de uitgangspunten voor het beheer zoals vastgelegd in het managementplan en de daarin opgenomen protocollen voor uitvoering van dat beheer. Over de resultaten is door SBB jaarlijks gerapporteerd, waarbij een verslagperiode begon op 1 mei en eindigde op 30 april.

In het eerste jaar is vooral aandacht gegeven aan het aanpassen van de organisatie die de operationele verantwoordelijkheid heeft voor het beheer van het OVP-gebied en aan het ontwikkelen van het managementplan, inclusief monitoringsprotocollen, in relatie met de vier genoemde doelstellingen. In deze fase is prioriteit gegeven aan het uitvoeren van de meest noodzakelijke operationele aanbevelingen uit ICMO2. Centraal voor het beheer van de drie soorten grote grazers stond hierbij de ontwikkeling en implementatie van een vroeg-reactief afschotprotocol. Ook is gestart met de aanleg van beschuttingswallen en met de ontwikkeling van een systematische communicatie-aanpak

In het tweede jaar is de methode voor tellingen van de populatie grote grazers vastgesteld. Deze methode is sinds het najaar van 2012 in gebruik. Daarnaast is aandacht gegeven aan de integratie van, deels al veel langer in gebruik zijnde, uitslagen van monitoring in een eenduidige jaarrapportage en aan het uitwerken van de overige aanbevelingen van ICMO2.

In het derde jaar is met deze systematiek gewerkt, zijn waar nodig onvolkomenheden aangepakt en is beoordeeld of methoden en uitkomsten voldoende robuust waren om ook op langere termijn te kunnen worden gebruikt voor het beheer van het OVP-gebied. Daartoe is voorafgaand aan de winter van het vierde verslag jaar een review uitgevoerd van de stand van zaken voor wat betreft de voortgang van implementatie van de op ICMO2 gebaseerde aanpak. De review



leverde geen observaties op die aanleiding gaven om het geïmplementeerde beheer bij te stellen. SBB gaf blijk, vooral op uitvoeringsniveau, van een hoge mate van motivatie en inspanning om de geformuleerde beheermaatregelen uit te voeren. De op basis van de review gedane aanbevelingen zijn door de directie van SBB overgenomen en voorzien van een actieplan.

In het vierde verslagjaar bleek dat de op basis van monitoringgegevens al langer bestaande zorg met betrekking tot de ontwikkeling van beschutting voor de grote grazers een meer intensieve aanpak voor behoud van kwaliteit van de bosgebieden op de lange termijn noodzakelijk maakte. SBB heeft hiervoor een planmatige aanpak gedefinieerd die ertoe moet leiden dat op middellange en lange termijn geen problemen ontstaan door terugloop van de kwaliteit van de als beschutting voor de grote grazers dienende bosgebieden.

Twee onderdelen van de in ICMO2 gedane aanbevelingen, te weten openstelling van het Hollandse Hout en de verbinding via de Oostvaarderswissel naar het Horsterwold, beogen onder andere om meer beschuttingsareaal in de winter beschikbaar te maken. Doordat de aanbeveling over het Hollandse Hout nog niet is gerealiseerd en die over de Oostvaarderswissel vooralsnog niet zal worden gerealiseerd, bestaat de kans dat ondanks alle inspanning op lange termijn toch blijvende schade aan bosgebieden binnen het Oostvaardersplassengebied ontstaat. Deze schade kan leiden tot afname van voor beschutting beschikbare percelen.

De commissie is van mening dat na het aflopen van haar aanstellingsperiode de verantwoordelijkheid voor uitvoering, onderhoud en aanpassing van het managementplan volledig bij SBB hoort te liggen. De BAC adviseert om ook in de toekomst één integraal managementplan door SBB te laten onderhouden, waaraan alle voor beheer van het gebied relevante zaken, zoals wet- en regelgeving, afspraken met beleidmakers en adviezen van deskundigen, ten grondslag liggen. Gelet op het grote maatschappelijke spanningsveld waarin het beheer van het OVP-gebied zich afspeelt, adviseert de commissie de staatssecretaris van Economische Zaken om samen met de Provincie Flevoland en met SBB na te gaan in welke vorm en onder wiens verantwoordelijkheid het meest adequaat met de diverse aspecten van het gevoerde beheer en het ermee samenhangend spanningsveld kan worden omgegaan. Daarbij zou rekening gehouden moeten worden met de scheiding van verantwoordelijkheden tussen beleid en uitvoering.

Een mogelijke aanpak is om door SBB een maatschappelijke adviescommissie te laten instellen die de SBB-directie gevraagd en ongevraagd adviseert over de diverse met het beheer verbonden aspecten.

Als grondslag maken vertegenwoordigers van partijen, die verantwoordelijk zijn voor het beleid, zijnde EZ en provincie, en de eindverantwoordelijke voor het beheer van de planning- en uitvoeringcyclus, zijnde SBB, duidelijke en bindende afspraken. De noodzaak tot het waarborgen van diverse kwaliteitsaspecten, verbonden aan het onderhouden en uitvoeren van één integraal managementplan, vormt de aanleiding voor die afspraken. Daarbij moet worden uitgegaan van de aannahme dat ook in de toekomst een maatschappelijk spanningsveld ten aanzien van het beheer van het OVP-gebied zal blijven bestaan.

De samenstelling van deze commissie is zodanig dat zowel inhoudelijke als bestuurlijke vaardigheden, relevant voor de opdracht, in de commissie vertegenwoordigd zijn. De commissie adviseert de directie van SBB gevraagd en ongevraagd over alle aan de planning- en uitvoeringcyclus verbonden aspecten, waaronder ook begrepen het vraagstuk hoe om te gaan met afwijkingen en voorstellen tot wijziging. Naast beleid en uitvoering dient de commissie in haar adviezen nadrukkelijk eerdere en verwachte ontwikkelingen en de daarbij behorende gevolgen voor maatschappelijk draagvlak mee te wegen.

De leden nemen zitting in de commissie op persoonlijke titel, zonder last of ruggenspraak.

Verder stelt de BAC voor om opnieuw de mogelijkheden tot instelling van een wetenschappelijke adviescommissie te onderzoeken, zoals door ICMO2 geadviseerd. Deze commissie brengt in geval van instelling advies uit aan de directie van SBB, zowel voor wat betreft onderzoeksvraagstellingen die van betekenis zijn voor het beheer als voor wetenschappelijk onderzoek zonder een directe relatie tot dat beheer. De adviezen van deze commissies zijn niet bindend. De primaire verantwoordelijkheid voor het managementplan en de ermee behaalde resultaten ligt immers bij de directie van SBB binnen het met EZ en provincie overeengekomen kader.

Tot slot adviseert de BAC om op initiatief van de staatssecretaris periodiek een onafhankelijke review te laten uitvoeren naar onderhoud en ontwikkeling van het managementplan, de daarmee behaalde resultaten en naar de systemen die bij de uitvoering van het plan worden gebruikt.

De BAC is ingesteld bij besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 4 maart 2011. Het vigerende instellingsbesluit is het besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 12 december 2012 (Staatscourant nr. 26297). De samenstelling van de commissie was als volgt:

- De heer prof.dr. H. Vaarkamp, tevens voorzitter (2011-2012);
- De heer dr. R. Stolp, tevens voorzitter (2012-2014);
- De heer ing. J.R.K. Leidekker;
- Mevrouw prof.dr. F. Ohl;
- De heer ir. H.R. Oosterveld;
- De heer ir. W.G. de Raad;
- De heer ing. G.J. Spek.

# Leeswijzer

In paragraaf 1 wordt de aanleiding voor deze evaluatie van de BAC over het OVP-gebied beschreven.

Paragraaf 2 gaat in op de kaders die de BAC heeft gehanteerd, waarbij wordt aangegeven hoe deze samenhangen met de beheerdoelstellingen voor het gebied.

Paragraaf 3 beschrijft het tot stand komen en de rol van het managementplan.

In paragraaf 4 wordt ingegaan op de stand van zaken van het beheer in relatie tot de onderliggende aanbevelingen zoals gedaan in ICMO2. De BAC geeft per aanbeveling haar standpunt en eventueel advies voor wat betreft omgang met toekomstige ontwikkelingen.

Paragraaf 5 vat de conclusies en aanbevelingen van de BAC samen, zowel met betrekking tot de doelstellingen als met betrekking tot het proces.

Voor het managementplan en voor een gedetailleerd overzicht van gebeurtenissen en resultaten verwijst de commissie naar de website van Staatsbosbeheer. Daarop staat de laatste versie van het plan en zijn per jaar de uitkomsten van het gevoerde beheer te vinden. De commissie vat die uitkomsten hier niet samen, maar benoemt de voornaamste trends, geeft conclusies over stand van zaken en daarmee verbonden risico's en doet aanbevelingen voor de toekomstige omgang daarmee.

# 1. Inleiding

Het OVP-gebied is een in de provincie Flevoland gelegen Natura 2000-gebied dat van nationaal en internationaal belang is voor verschillende soorten moerasvogels. De beheerfilosofie van het gebied is dat er zo veel als mogelijk gebruik gemaakt wordt van natuurlijke processen. In het behalen van de Natura 2000-doelstellingen via zoveel als mogelijk natuurlijke processen spelen de grote grazers een belangrijke rol: door hun begrazing wordt het gebied aantrekkelijk voor grauwe ganzen, die op hun beurt – door begrazing van het moerasgebied – het gebied aantrekkelijk maken voor de vogelsoorten waar het gebied conform Natura 2000 voor bedoeld is.

In 2005 en in 2010 publiceerden twee opeenvolgende commissies, *the International Commission on Management of the Oostvaardersplassen* (ICMO) 1 en 2, adviesrapporten naar aanleiding van de maatschappelijke onrust over het welzijn van de grote grazers in het OVP-gebied. Op basis van het ICMO2-advies heeft in 2010 de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) zijn beleidslijn opgesteld. Als gevolg daarvan werd o.a. de Beheeradviescommissie Oostvaardersplassen (BAC) ingesteld om te adviseren over en toezicht te houden op het beheer van het OVP-gebied.<sup>1</sup> Die beleidslijn is in 2013 door de staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) overgenomen, met uitzondering van het onderdeel Hollandse Hout (zie verder paragraaf 2).<sup>2</sup> Dit is de evaluatie door de BAC over de periode 2010–2014. Deze evaluatie is in lijn met het advies dienaangaande in het ICMO2-rapport.

## 2. Kader: beheerdoelen, ICMO2 en beleidslijn staatssecretaris van EZ

De hoofddoelstelling van het OVP-gebied als natuurgebied is het in stand houden en verder laten ontwikkelen van een natuurlijk moeras-ecosysteem met een hoge natuurwaarde als voortplantings- en verblijfgebied van vrij levende moerasvogels en zoogdieren. Deze hoofddoelstelling is letterlijk overgenomen als hoofddoelstelling in het managementplan. Daaronder zijn de volgende specifieke managementdoelen geformuleerd:

1. Natura 2000-doelen, waar mogelijk door bevordering van natuurlijke processen;
2. Minimaliseren potentieel dierenleed grote grazers (vroeg-reactief afschotprotocol);
3. Optimaliseren welzijn grote grazers (beschutting, keuzemogelijkheden t.a.v. gedrag bieden);
4. Draagvlak vergroten bij het publiek voor (het beheer van) het gebied (o.a. door middel van communicatie).

ICMO2 heeft zich uitgesproken over de voortgang van de implementatie van de adviezen van ICMO1, over de ecologische aspecten van het beheer, over de dierenwelzijnsvraagstukken in relatie tot het beheer zoals gevoerd tot in 2010 en over het beheer na 2010. In de samenvatting van haar rapport schrijft zij het volgende over het toekomstige beheer van het OVP-gebied:

*“ICMO2 heeft een integraal pakket van aanbevelingen ontwikkeld voor de korte termijn (winter 2010-2011), de middellange termijn (tot het openstellen van*

<sup>1</sup> Zie TK, vergaderjaar 2010–2011, 32 563, nrs. 1, 9, 10 en 24.

<sup>2</sup> Zie TK, vergaderjaar 2012–2013, 32 563, nr. 29.

*het Oostvaarderswold) en de lange termijn (na de openstelling van het Oostvaarderswold). ICMO2 adviseert aanvullende beschutting te bieden door het OVP-gebied te verbinden met aangrenzende bospercelen (in het bijzonder het Hollandse Hout en het Oostvaardersbos) en het creëren van 1 km aan beschuttingsrichels in het zandstortgedeelte in het OVP-gebied (De Stort); dat gestart wordt met het realiseren van de Oostvaarderswissel, een 120 meter breed pad voor de dieren dat het OVP-gebied met het Horsterwold verbindt; dat individuele dieren in slechte conditie 's winters eerder worden gedood; dat plannen worden ontwikkeld voor een proactief populatiebeheer in geval er noodomstandigheden zijn waarbij anders grootschalige verhongering zou optreden; dat niet wordt bijgevoerd; dat onderzoek en modellering met betrekking tot de populatie grote grazers worden uitgebreid; dat regelmatige tellingen vanuit de lucht plaatsvinden van alle drie soorten. Verder wordt de noodzaak voor SBB benadrukt om binnen de organisatie effectievere sturingssystemen te ontwikkelen; om een effectieve wetenschappelijke adviescommissie in te stellen voor supervisie van monitoring en om specifieke aanbevelingen te doen voor de mate, de tijdstippen en de selectiviteit van het afschieten of verwijderen van individuele dieren; om een interne PR-commissie op te zetten; en om een platform van belanghebbenden in te stellen om de maatschappelijke betrokkenheid bij het beheer te vergroten."*

In Tabel 1 is een overzicht opgenomen van de relatie tussen de specifieke aanbevelingen zoals opgenomen in het rapport van ICMO2 en de besluitvorming daaromtrent in 2010 door de staatssecretaris van EL&I en in 2013 door de staatssecretaris van EZ in relatie tot de vier geformuleerde managementdoelstellingen.

	Specifieke aanbevelingen zoals opgenomen in ICMO2	Wijzigingen door Staatssecretaris EL&I in 2010 en EZ in 2013	Natura-2000 Doestellingen	Voorkómen onnodig lijden	Verbete ring welzijn	Draagvlak vergroten
1	Een nieuwe strategie van vroeg-reactief beheer van de grote grazers instellen	Geen		+		
2	Een noodplan voor populatiereductie opstellen, naar model van een populatiecrash	2010 Niet overgenomen		+		
3	Vermijden van contraceptie van de vrouwelijke dieren	Geen		+	+	
4	Creëren van 150 Ha extra beschutting in de winterperiode door tijdelijke openstelling van (gedeelten van) Driehoek, Kotterbos en Oostvaardersbos	Geen			+	
5	Creëren van 500 Ha extra beschutting in de winterperiode door tijdelijke openstelling van een gedeelte van het Hollandse Hout	2010 Niet overgenomen; 2013 herzien.			+	
6	Creëren van extra beschutting voor paarden en runderen door het maken van 1000m beschuttingsrichels op De Stort	Geen			+	
7	Creëren van ontsluiting naar het Horsterwold in de vorm van een Oostvaarderswissel (later eventueel Oostvaarderswold)	2010 Niet overgenomen		+	+	
8	Vermijden van bijvoeren	Geen		+	+	
9	Een plan voor watermanagement ontwikkelen, om habitatdiversiteit en vogelbiodiversiteit in de toekomst te bevorderen	Geen	+		+	
10	Verbeteren van het beheer ( <i>Governance</i> ): <ul style="list-style-type: none"> <li>o Instellen van een wetenschappelijke adviescommissie</li> <li>o Instellen van een stakeholderplatform om lange termijnbetrokkenheid van stakeholders te ontwikkelen</li> <li>o Instellen van een wetenschappelijke adviescommissie ten behoeve van het coördineren en agenderen van onderzoek in het OVP-gebied</li> </ul>	2010 Gewijzigd in BAC Geen  Geen	+	+	+	+
11	Instellen van een interne PR-commissie met verbindingen naar het stakeholderplatform en de wetenschappelijke adviescommissie	Geen				+
12	Review van deze aanbevelingen kort na 1 april 2011 om eventuele aanpassingen aan het beheer d.m.v. afschot door te voeren en om de voortgang t.a.v. het creëren van beschutting te borgen	Geen		+	+	+
13	Professionaliseren en beter institutioneel inbedden van de tellingen van de grote grazers	Geen	+	+	+	+
14	Jaarlijkse review door een onafhankelijke commissie	Door BAC				+
15	Volledige onafhankelijke review in 2015	Geen	+	+	+	+

Tabel 1. Overzicht van de relatie tussen de specifieke aanbevelingen zoals opgenomen in ICMO2, het al of niet overnemen dan wel wijzigen van die aanbevelingen in 2010 door de staatssecretaris van EL&I en in 2013 door de staatssecretaris van EZ, en de relatie met de vier geformuleerde managementdoelstellingen.

De toenmalige staatssecretaris van EL&I heeft in 2010 de meeste aanbevelingen van ICMO2 overgenomen. Niet overgenomen zijn het opstellen van een protocol voor populatiereductie d.m.v. een populatiecrash, het creëren van extra beschutting door tijdelijke openstelling van het Hollandse Hout in de winterperiode en de ontsluiting van het Horsterwold door middel van de Oostvaarderswissel.

In zijn brief van 3 februari 2011 aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 32 563, nr. 10) schrijft de staatssecretaris onder andere:

*"De motie Lodders/Ormel (32 563, nr. 2) verzoekt de regering geen grote grazers en edelherten toe te staan in het Hollandse Hout. Zoals ik eerder aangaf, zal het toelaten van grazers uit de Oostvaardersplassen in een deel van het naastgelegen Hollandse Hout hun welzijn ten goede komen. Bovendien komen er in dat deel weinig wandelaars. Tegelijk hecht ik aan lokaal draagvlak. Hoewel twee derde van de klankbordgroep Hollandse Hout het toelaten van grote grazers in het Hollandse Hout onder voorwaarden bespreekbaar vindt, wil de gemeenteraad van Lelystad geen medewerking laten verlenen aan het toelaten van de grazers. Ik zal daarom nu niet vragen of Staatsbosbeheer stappen wil zetten om het advies van de commissie Gabor op het onderdeel Hollandse Hout uit te voeren. Daarmee geef ik uitvoering aan de motie."*

en

*"De motie Ormel/Lodders (32 563, nr. 7) verzoekt de regering de Oostvaarderswissel niet te realiseren. Ik geef uitvoering aan de motie door op dit moment geen acties te ondernemen ter realisatie van de Oostvaarderswissel."*

De aanbeveling voor de instelling van een Wetenschappelijke Adviescommissie heeft de staatssecretaris van EL&I omgezet naar het instellen van de Beheeradviescommissie Oostvaardersplassen. Deze commissie adviseert de staatssecretaris van EZ (voorheen: EL&I) gevraagd en SBB gevraagd en ongevraagd over het beheer van het OVP-gebied. SBB heeft een convenant met het Ministerie van EL&I (nu: EZ) getekend waarin zij verklaart de adviezen van de BAC als bindend te beschouwen.<sup>3</sup>

De huidige staatssecretaris van EZ heeft in 2013 de eerdere beleidsuitgangspunten onderschreven, behoudens voor het Hollandse Hout. In haar brief van 15 april 2013 aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 32 563, nr. 29) schrijft zij onder meer:

*" Naar aanleiding van een advies van de commissie-Gabor over het Hollandse Hout, merk ik verder nog het volgende op. Ik heb u aangegeven<sup>4</sup> dat ik me realiseer dat onder meer de gemeenteraad van Lelystad zich heeft uitgesproken tegen het toelaten van – alle drie soorten – grote grazers in het Hollandse Hout, maar dat ik graag bereid ben om met de gemeente Lelystad in overleg te gaan over het ten dele toelaten van de dieren."*

De aanbevelingen van ICMO2 en de wijzigingen daarop zoals achtereenvolgens in 2010 en in 2012 bepaald door de Staatssecretaris van EZ, vormen het kader voor de werkzaamheden van SBB en van de BAC voor het OVP-gebied.

---

<sup>3</sup> Zie TK, vergaderjaar 2010-2011, 32 563, nr. 24.

<sup>4</sup> Bijvoegsel bij Handelingen TK 2012-2013, 44, item 4.

### 3. Managementplan

Het beleid binnen de door de eerder genoemde besluiten gewijzigde kaders is uitgewerkt in het *Managementplan Oostvaardersplassengebied 2011-2015*. De richtlijnen en protocollen voor het dagelijkse beheer zijn als bijlagen bij het managementplan gevoegd. De bijlagen worden periodiek beoordeeld en wanneer noodzakelijk aangepast op basis van opgedane ervaringen en ontwikkelingen. Het managementplan en de meest recente versie van de bij het plan behorende bijlagen zijn te vinden op de website van Staatsbosbeheer ([http://www.staatsbosbeheer.nl/~media/Oostvaardersplassen/Managementplan\\_Oostvaardersplassen\\_dec\\_2013.ashx](http://www.staatsbosbeheer.nl/~media/Oostvaardersplassen/Managementplan_Oostvaardersplassen_dec_2013.ashx)).



## 4. Implementatie van ICMO2: Ontwikkelingen en resultaten 2010-2014

In de volgende paragrafen bespreekt de BAC of en hoe de aanbevelingen uit het ICMO2-rapport zijn geïmplementeerd. Ook geeft de BAC haar oordeel over de trends en risico's zoals die blijken uit resultaten, behaald met de aanpak die is beschreven in het op die aanbevelingen gebaseerde managementplan.

De BAC heeft zich gebaseerd op de door Staatsbosbeheer gerapporteerde gegevens over implementatie en resultaten, op de uitkomsten van periodiek overleg tussen BAC en SBB, en op de review die in 2013 op verzoek van de BAC op het verloop van de implementatie is uitgevoerd.

De door SBB gerapporteerde gegevens zijn per verslagjaar beschikbaar op de website van Staatsbosbeheer.

### 4.1 *Vroeg-reactief beheer*

ICMO2 adviseerde om de methode van reactief beheer te veranderen van laat-reactief naar vroeg-reactief. Het essentiële verschil tussen beide is dat grote grazers in geval van mogelijk lijden als gevolg van ziekte of verzwakking door andere oorzaken veel eerder gedood worden dan in de periode voor de winter 2010-2011 het geval was. Volgens het oude beheer werden de dieren gedood net voordat ze spontaan zouden overlijden. Volgens het nieuwe beheer worden de dieren gedood wanneer de kans groot is dat ze als gevolg van ziekte of verzwakking of door andere oorzaken zoals aanbod van voedsel en weersverwachtingen (omgevingsfactoren) een aankomende periode niet zullen overleven.

Deze kans wordt bepaald door enerzijds het individuele dier te beoordelen voor wat betreft lichaamsconditie en gedrag, weergegeven op een schaal van 1 tot en met 5, waarbij een lagere score past bij een lagere conditie, en anderzijds de omgevingscore vast te stellen, bepaald door omstandigheden en verwachtingen van neerslag, wind, temperatuur, voedselaanbod en beschutting, weergegeven op een schaal van 1 tot en met 8. Een lagere score past bij minder gunstige omgevingsomstandigheden. De weersverwachting van het KNMI is bepalend voor de weersvoorspelling. De meetuitslagen van Meetstation Lelystad voor wat betreft temperatuur, neerslag en wind zijn achteraf bepalend voor het vaststellen van de feitelijke weersomstandigheden. Op basis van deze uitslagen wordt dan de aard van de voorbije periode bepaald, bijvoorbeeld of er sprake was van een natte herfst, een koud voorjaar of een zachte winter.

De uiteindelijke beoordeling of al dan niet moet worden ingegrepen, berust op het combineren van de uitslagen van de beoordeling van het individuele dier en de beoordeling van diens leefomgeving. Naarmate de omstandigheden verslechteren, moet de conditie van het dier, zoals uitgedrukt in de dierscore, beter zijn om afschot te voorkomen. Anders gezegd: bij slechtere omstandigheden moet een dier een betere conditie hebben om de aannames te rechtvaardigen dat het dier als gevolg van die omstandigheden niet onnodig zal lijden. Onder onnodig lijden wordt hierbij verstaan: het in leven laten van een dier in zodanige omstandigheden dat de aannames gerechtvaardigd is dat die omstandigheden voor het dier als uitzichtloos moeten worden beschouwd.

Door de omgevingsconditie mee te nemen in het afschotbeleid wordt de verwachte populatieontwikkeling beïnvloed. De verwachte beschuttingskwaliteit voor een winterperiode zal mede van invloed zijn op het bepalen van het moment van afschot

van dieren in een bepaalde conditie en daarmee op de populatieaanwas tijdens de zomer.

Het eerste protocol voor vroeg-reactief beheer is op 10 januari 2011 door de BAC geaccordeerd.

Een van de criteria om het succes van het afschotprotocol vast te stellen is het percentage van geschoten versus dood gevonden dieren. ICMO2 heeft aangegeven dat 90% of meer van de sterfte van grote grazers door afschot moet plaatsvinden. Het afschotpercentage wordt berekend door het aantal geschoten dieren te delen door de som van het aantal geschoten én het aantal dode niet-geschoten dieren. De dieraantallen worden twee maal per jaar vastgesteld met behulp van een telmethode die in de zomer van 2012 door de BAC is goedgekeurd en die officieel voor het eerst is gebruikt in het najaar van 2012. Het definitief vaststellen van de methode heeft enige tijd gevergd, omdat het in afwijking van het in ICMO2 gestelde niet mogelijk bleek om twee maal per jaar een helikopter in te zetten. Bij de huidige aanpak wordt de telling vanuit een helikopter met steun van grondtellingen alleen ingezet in het najaar. Verder is de benadering voor het voor- en najaar door middel van grondtellingen gelijk. Deze tellingen geven inzicht in de ontwikkeling van de populatie grote grazers. Daarnaast dienen ze ter controle van de juistheid van de vastgestelde afschotpercentages.

Het berekende percentage geschoten dieren kan een overschatting zijn, omdat nooit kan worden bewezen dat alle gestorven dieren ook daadwerkelijk zijn gevonden. Onverklaarbare discrepanties tussen enerzijds het verschil van de resultaten van opeenvolgende tellingen in na- en voorjaar en anderzijds het totaal aantal dode dieren gevonden in diezelfde periode, kunnen een belangrijke aanwijzing vormen voor het bestaan van een dergelijke overschatting. De resultaten van tellingen die de laatste jaren zijn uitgevoerd, zijn zodanig van aard, dat de commissie de kans op een betekenisvolle overschatting gering acht.

Moeilijker toegankelijke gebieden vergen echter wel extra aandacht en inspanning. Bij waarnemingen vanuit de lucht in de winter 2012-2013 bevonden zich enkele tientallen edelherten in het moerasgedeelte. Ook werden dode dieren aangetroffen, die niet door afschot waren gestorven.

Het is moeilijk om maatregelen te treffen die het betreden van het natte gedeelte door edelherten geheel voorkomt. Wel blijkt het mogelijk om het aantal levende en dode dieren dat zich in het moeras ophoudt nauwkeurig vast te stellen en mee te nemen in de berekening van het afschotpercentage.

Omdat betreding door mensen van het moeras niet of slechts met grote inspanningen mogelijk is, zullen dieren vooral vanaf de rand worden geschoten. Deze beperking zal ook in de toekomst een negatief effect hebben op het behalen van het gewenste afschotpercentage.

In de afgelopen vier jaar is gebleken dat het behalen van de 90%-norm niet eenvoudig is. In de verslagperiode 2011-2012 en in die van 2012-2013 is deze norm niet gehaald. Het niet behalen van het afschotpercentage hangt samen met meerdere factoren.

Allereerst heeft de organisatie moeten leren werken volgens het goedgekeurd protocol. Dit leerproces heeft zeker in het begin geleid tot interpretatieverschillen, vooral voor wat betreft de beoordeling van de omgevingscondities, met een negatief effect op het gerealiseerde afschotpercentage.

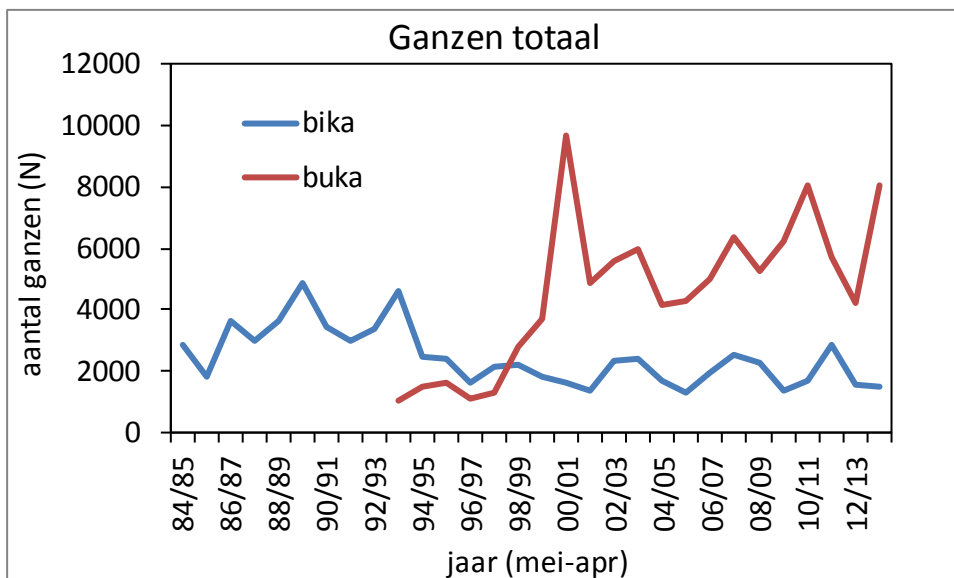
Verder kunnen bepaalde weersomstandigheden, zoals bijvoorbeeld ijsvorming, kunnen de haalbaarheid van de norm verminderen doordat deze leiden tot zwaardere terreinomstandigheden met een grotere kans op sterfte door incidenten, terwijl in die omstandigheden volgens het protocol ook vaak juist meer dieren moeten worden afgeschoten.

In het resultaat kunnen inschattingfouten van de omgevingscore, de dierscore of het terreingebruik dus van invloed zijn op de berekende uitkomst van het afschotpercentage. Om dit te illustreren volgen hier enkele waarnemingen uit de afgelopen vier jaar.

Een voorbeeld van ontwikkelingen die leiden tot overschatting van de omgevingscore is het stijgend aantal ganzen dat graast in het droge gebied. Deze begrazing leidt tot lagere voedselbeschikbaarheid voor de grote grazers. Zo ontstaan twee effecten: de omgevingscore verslechtert vanwege minder voedselaanbod, en ook de dierscore neemt af vanwege het uit de concurrentie tussen ganzen en grote grazers voortvloeiende lagere voedselaanbod voor de laatste. Wanneer het effect van concurrentie bij begrazing onvoldoende of niet wordt meegewogen, leidt dit tot overschatting van de overlevingskansen van de grote grazers, met als gevolg dat dieren te laat of niet worden afgeschoten, c.q. tot een lager dan beoogd afschotpercentage.

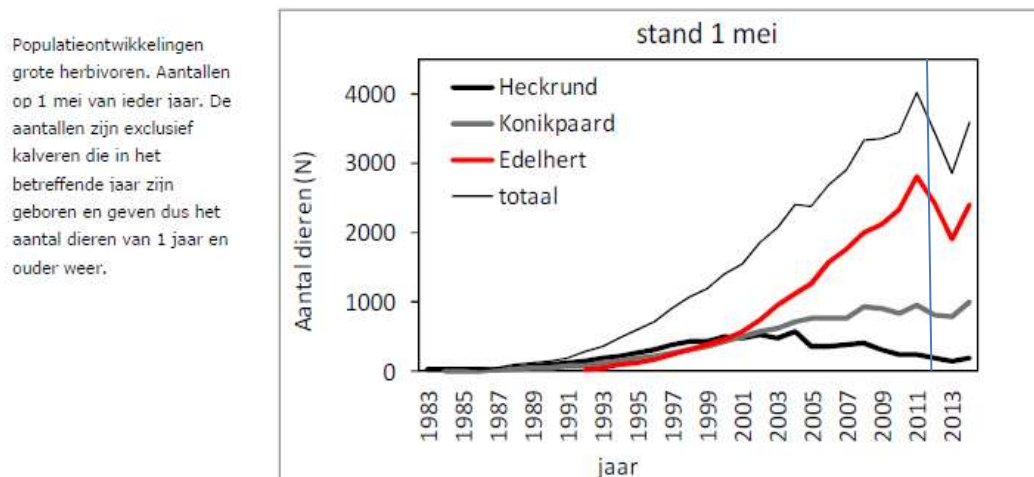
Zie voor de ontwikkelingen van de ganzenpopulatie en de populatie grote grazers respectievelijk figuur 1 en 2.

*Figuur 1: Populatie ontwikkeling ganzen uit Jaarrapportage SBB*



In figuur 1 wordt de ontwikkeling van de aantallen ganzen in de Oostvaardersplassen in het droge deel, buitenkaads, en moeras, binnenkaads, weergegeven. Het betreft hier de soorten grauwe gans, brandgans en kolgans. Deze laatste is maar in beperkte mate vertegenwoordigd in deze waarnemingen. De kolgans verblijft in de winter vooral tussen zonsondergang en -opkomst in het moerasdeel van gebied en wordt tijdens de tellingen overdag niet waargenomen. De aanwezigheid van ganzen in het droge deel resulteert in voedsel concurrentie tussen ganzen en grote grazers. Een toename van het aantal ganzen betekent derhalve een verlaging van de omgevingscore voor de grote grazers met gevolgen voor de uitvoering van het afschotprotocol.

Figuur 2: Populatie ontwikkeling Grote Grazers uit Jaarrapportage Staatsbosbeheer over 2013 - 2014



In figuur 2 zijn de trendmatige ontwikkelingen van de aantallen grote grazers per soort weergegeven. In 2012 is op advies van ICMO2 een nieuwe telmethode ingevoerd. De methode, gebruikt voor 2012, resulteerde waarschijnlijk in een onderschatting van de dieraantallen. Vergelijking tussen de beide telmethoden is niet uitgevoerd, zodat niet precies kan worden aangegeven hoe de resultaten zich tot elkaar verhouden. Dit dient bij de interpretatie van de ontwikkelingen te worden betrokken.

Het voorgaande in overweging nemend lijkt na de invoering van het vroeg-reactief beheer in 2010 een trendmatige afname van de aantallen grote grazers in te zetten met een gelijktijdige trendmatige toename van het aantal ganzen. De relatief milde winter van 2013-2014, zoals vastgesteld op basis van de metingen van het weermeetstation in Lelystad, vertaalt zich wederom in een toename van het aantal grote grazers. De toename dient volgens de BAC te worden geïnterpreteerd als een normale modulatie, die ontstaat door uit te gaan van natuurlijke processen als basis voor het behalen van Natura 2000-doelstellingen. Om te kunnen beoordelen in welke mate de na ICMO2 ingezette beheermaatregelen de populatieontwikkeling beïnvloeden, zijn vier jaar niet toereikend.

De ontwikkelingstrend van de populatie Heckrunderen laat zien dat deze diersoort binnen de groep van grote grazers het meest onder concurrentiedruk staat t.o.v. andere grazers binnen het OVP-gebied. Deze ontwikkeling dient ook in de komende jaren aandacht te krijgen, waarbij van jaar tot jaar gekeken wordt naar de levensvatbaarheid van deze populatie als geheel.

Het vroeg-reactief beheer heeft enkele diersoort-specifieke aspecten, die het behalen van de beheerdoelen bemoeilijken, zoals bij de Heckrunderen.

Ten eerste is de populatie Heckrunderen relatief klein, waardoor een klein aantal dieren dat niet door afschot is gestorven een relatief grote impact heeft op het afschotpercentage van deze groep.

Ten tweede hebben Heckrunderen langer gras nodig dan paarden, edelherten en ganzen. Dit vermindert de concurrentiepositie van de Heckrunderen ten opzichte van deze drie diersoorten voor wat betreft voedselbeschikbaarheid.

Ten derde is het vaststellen van de lichaamscondities van de Heckrunderen problematisch. Het blijkt dat het oorspronkelijke scoringsmodel om de lichaamsconditie van deze dieren vast te stellen leidt tot een onderschatting van hun overlevingskans. Dit wordt veroorzaakt doordat die uiterlijk waarneembare lichaamskenmerken geen doorslaggevende parameters bleken voor het inschatten van een voor de kans van overleven representatieve dierscore. Na invoering van het

afschotprotocol overleefden dieren, die volgens protocol afgeschoten hadden moeten worden, toch de winter. Ook bleek bij sectie van dode dieren dat de voedingstoestand van die dieren beter was dan op basis van de dierscore zou mogen worden verwacht.

Inmiddels is het protocol zo aangepast dat gedrag bij runderen zwaarder meeweegt in het vaststellen van de dierconditie ten opzichte van de lichaamsconditie, om te voorkomen dat dieren met een reële overlevingskans onterecht worden afgeschoten. Hier bleek overigens het belang van het eerder genoemde leerproces. Het niet correct uitvoeren van het protocol, dat leidde tot niet afschieten terwijl dat wel had moeten gebeuren, is door de medewerkers gesignaleerd en aangepakt.

Door bovengenoemde factoren blijkt de uitvoering van het afschotprotocol voor Heck-runderen moeilijker dan voor de twee andere soorten. Dit leidt ertoe dat voor deze soort een grotere kans bestaat dat de 90%-norm niet zal worden gehaald.

### *Conclusies en aanbevelingen*

Uit de met het vroeg-reactief beheer behaalde resultaten concludeert de commissie dat deze beheersvorm een werkbaar instrument is. Hiermee wordt het optreden van onnodig lijden van individuele dieren geminimaliseerd, zonder dat de populatie als geheel proactief moet worden beheerd.

De 90%-norm blijkt door de vele erop van invloed zijnde factoren niet eenvoudig te behalen. De commissie is van mening dat de norm niet kan worden verlaagd zonder dat een van de hoofddoelstellingen van het beheer, namelijk het voorkomen van onnodig lijden, losgelaten wordt. Daarom beveelt de commissie aan om:

1. de dagelijkse monitoring op soortniveau voort te zetten en per soort de resultaten te blijven analyseren. De uitkomst van deze analyses kan dan leiden tot aanpassingen van het beheer op soortniveau, zoals in het voorbeeld van de Heckrunderen, of op het niveau van beheer van alle grote grazers, zoals in het voorbeeld van concurrentie door ganzen.
2. het inteel niet behalen van de norm te accepteren, onder voorwaarde dat:
  - a. uit analyse blijkt dat er geen sprake is van structurele problemen die aanvullende beheermaatregelen voor de gehele of een deel van populatie noodzakelijk maken,
  - b. uit analyse blijkt dat de beheerder de juiste inspanningen heeft gedaan en het protocol heeft gevolgd, zodat het niet behalen niet aan nalatigheid van de beheerder te wijten is.

Uit bovenstaand blijkt dat enkel het bekijken van getallen zonder erbij behorende achtergrondinformatie tot een onvolledig oordeel over het behaalde resultaat kan leiden.

In het licht van het voorgaande benadrukt de BAC de noodzaak om wijzigingen in het afschotprotocol eenduidig vast te stellen, op te nemen in het managementplan en zowel binnen als buiten de organisatie kenbaar te maken, zodat veranderingen in trends niet als toeval worden beschouwd maar kunnen worden gerelateerd aan genomen beheermaatregelen.

## *4.2 Populatiecrash*

De staatssecretaris van EZ (EL&I) heeft in 2010 aangegeven dat massale sterfte van dieren door verhongering of afschot moet worden voorkomen. Dit is in 2012

bevestigd door de Staatssecretaris van EZ.<sup>5</sup> Dit blijft een uitgangspunt voor het beheer.

## 4.3 Contraceptie

Conform het advies van ICMO2 is er niet ingezet op contraceptie van de vrouwelijke grote grazers. Medio 2011 is deze beleidslijn in overleg tussen de BAC en deskundigen van de faculteit Diergeneeskunde van de Universiteit Utrecht bekrachtigd. Op basis van de in de afgelopen jaren opgedane ervaring is de commissie van mening dat heroverweging van het gebruik van contraceptie niet aan de orde is.

## 4.4 *Openstelling Driehoek, Kotterbos en Oostvaardersbos, toevoeging Oostvaardersveld in 2014*

Het openen van bosgebieden in de winterperiode biedt de grote grazers keuzevrijheid voor wat betreft beschuttingsmogelijkheden. Daarmee draagt het bij aan het verbeteren van het welzijn van de grote grazers.

In 2010 was voor beschutting ongeveer 150 ha bos beschikbaar, het Kotterbos, de Driehoek, en het Oostvaardersbos. Dit betrof vooral productiebos, waarin zich met name populieren bevinden. In 2013 is daaraan 75 ha toegevoegd, Kotterbos deel 2. In 2014 is daarbij nog ongeveer 250 ha Oostvaardersveld heringericht die in 2015 zullen gaan functioneren als beschuttingsgebied. Daarmee komt het totaal voor beschutting beschikbare bosgebied op bijna 500 ha. Het Kotterbos en het Oostvaardersveld zijn vooralsnog alleen toegankelijk voor edelherten.

De bosgebieden worden door de beheerder opengesteld in de winterperiode. Het gebruik ervan door de dieren is selectief en neemt af naarmate de weersomstandigheden beter zijn. In de relatief milde winter van 2013-2014 hebben de dieren de bosgebieden nauwelijks betreden.

Tijdens de verslagperiode gebruikten runderen en paarden de bosgebieden minder dan de edelherten. Van de edelherten werd een minderheid van de dieren in de bosgebieden waargenomen.

Hoewel slechts een minderheid van de populatie grote grazers gebruik maakt van de op deze wijze aangeboden beschutting, blijkt uit monitoring dat dit gebruik leidt tot schade als gevolg van vraat. De schade varieert aanmerkelijk tussen boomsoorten. Sommige soorten zijn minder kwetsbaar dan anderen. In een aantal gevallen blijkt herstel mogelijk.

De monitoringsresultaten tonen een neerwaartse trend van de kwaliteit van de bosgebieden.

De eerder genoemde toename van het beschuttingsareaal vergroot de interventiemogelijkheden van de beheerder om de ongewenste ontwikkelingen te stoppen en de geconstateerde trend om te buigen. Vanwege deze ongewenste trend heeft SBB na de winter van 2013-2014 het "Beschuttingsplan" herzien, waarin het beheer van de bosgebieden is geregeld. Deze herziening moet ertoe leiden dat ook op lange termijn voldoende beschuttingsmogelijkheden aanwezig zijn om voldoende keuzevrijheid voor de grote grazers met betrekking tot beschutting te behouden. Twee belangrijke onderdelen van het plan zijn het beschermen van jonge aanplant

---

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 32 563, nr. 29

en het ter beschikking hebben van de mogelijkheid om delen van de bosgebieden ontoegankelijk te maken voor grote grazers. Voor details aangaande deze herziening van het plan verwijzen we naar het onderdeel beschutting in het managementplan.

### *Conclusies en aanbevelingen*

De commissie is bezorgd over de risico's met betrekking tot de lange termijn ontwikkeling van de op dit moment beschikbare bosgebieden voor wat betreft de beschuttingskwaliteit. Wel is de BAC van mening dat met de uitbreiding van het beschuttingsareaal van ongeveer 150 naar circa 500 ha, in combinatie met de extra inspanning zoals geformuleerd in het beschuttingsplan om ongewenste effecten van gebruik van de bosgebieden door de grote grazers te voorkomen, de uitvoering van het managementplan met behoud van de daarin geformuleerde doelstellingen mogelijk is. De toekomstige uitslagen van monitoring van deze bosgebieden moeten dan wel aantonen dat, als gevolg van de extra maatregelen, de neerwaartse trend zo wordt omgebogen, dat de kans op blijvend verlies van beschuttingsgebieden voldoende klein is om de beschikbaarheid van kwalitatief goede beschutting ook voor de langere termijn te waarborgen.

De door ICMO2 voorgestelde maatregelen voor uitbreiding van voor beschutting beschikbare aanvullende voorzieningen zijn overigens niet allemaal mogelijk gebleken. In de volgende paragrafen geeft de BAC hierover haar inzichten.

## 4.5 Openstelling Hollandse Hout

De mogelijkheid voor het deels openstellen van het Hollandse Hout voor edelherten wordt opnieuw onderzocht. De onderzochte optie zou aan het per eind 2014 aanwezige areaal van ongeveer 500 ha nog eens 300 ha beschuttingsareaal toevoegen. Op basis van de in de vorige alinea genoemde voordelen van het voorhanden hebben van voldoende beschuttingsareaal verwacht de commissie dat eventuele openstelling zal bijdragen aan de keuzevrijheid van de dieren en aan keuzemogelijkheden voor SBB bij het uitvoeren van het beheer. Indien deze toevoeging kan worden gerealiseerd, dan dienen de al eerder gemaakte opmerkingen voor wat betreft het beheer van de beschuttingsgebieden daarbij in acht te worden genomen.

## 4.6 Beschuttingsrichels

Meteen na het verschijnen van het ICMO2-rapport heeft SBB 1200 meter beschuttingsrichels in het OVP-gebied gecreëerd. Direct na de winter van 2010-2011 zijn op deze richels doornige struiken, zoals meidoorn, aangeplant. Het doel van deze aanplant is het creëren van aanvullende beschutting in het open deel van het OVP-gebied. Om de aanplant te beschermen heeft SBB dood hout rondom de aarden wallen opgestapeld. Deze maatregel heeft op een aantal plaatsen een redelijke bescherming voor die aanplant geboden, hoewel uit monitoringsresultaten blijkt dat desondanks een deel is aangevreten. Toekomstige resultaten van monitoring moet inzicht geven in hoeverre deze aanplant zodanig aanslaat, dat zij werkelijk bijdraagt aan de voor de grote grazers beschikbare beschutting.

Uit de monitoring van het gebruik van de beschutting in de winterperiode blijkt verder, dat de voor de runderen en paarden gecreëerde beschuttingsrichels eigenlijk alleen, en dan nog sporadisch, door edelherten gebruikt worden.

De commissie heeft in 2011, overeenkomstig een aanbeveling uit het ICMO1-rapport, aan Staatsbosbeheer geadviseerd om extra beschutting in de vorm van *enclosures* langs de open randen van het OVP-gebied te creëren. In 2014 heeft SBB

een perceel ter grootte van 3 ha aangeplant. Het perceel is nu nog niet toegankelijk voor grote grazers. Het is opgenomen in het monitoringsprogramma. Het betreft een pilot. Indien succesvol wordt deze benadering over grotere oppervlakten ingezet.

In het ter visie gelegde Beheerplan Natura 2000 is een maatregel opgenomen voor het graven van poelen ten behoeve van de lepelaars. Als het Beheerplan wordt goedgekeurd, zal met de graafwerkzaamheden in 2015 gestart worden. De grond die daarbij vrij komt, zal gebruikt worden voor het creëren van beschutting voor de grote grazers in het open gedeelte van het OVP-gebied.

#### *Conclusies en aanbevelingen*

Ten opzichte van de oorspronkelijke situatie in 2010 is veel werk verzet om het aanbod van beschutting aan de dieren te vergroten. Verdere vergroting en aanpassing van dit aanbod, dat zowel ten goede komt aan de keuzevrijheid van de dieren als aan de flexibiliteit van de beheerder bij de uitvoering van het managementplan, verkeert nog in de analyse- of in planningsfase.

Adequate monitoring is noodzakelijk om ongewenste effecten als gevolg van gebruik door grote grazers te signaleren. Als deze ongewenste gevolgen zich ondanks de genomen en nog te nemen maatregelen toch blijven voordoen, dan moet dat leiden tot een verlaging van de omgevingscore, omdat er kwalitatief minder goede beschutting aanwezig is. Uiteindelijk heeft dit dan gevolgen voor de uitvoering van het afschotprotocol. Als een dergelijke aanpassing niet plaatsvindt, dan heeft het achterwege laten van zo'n aanpassing immers onmiddellijk gevolgen voor het realiseren van de beheerdoelstellingen. Of anders gezegd: de omvang van de populatie mag het realiseren van de beheerdoelstellingen niet in de weg staan.

Gezien de wijzigingen van de afgelopen jaren en de met monitoring opgedane ervaringen, raadt de BAC aan om kwaliteit en gebruik van de diverse beschuttingsgebieden in de komende periode nogmaals te analyseren. Daarbij dienen niet alleen de in 4.4 tot en met 4.6 genoemde voorzieningen te worden betrokken, maar ook andere in het droge deel aanwezige mogelijkheden, zoals kades, dijken en rietlanden.





De 3 gebieden die alleen omlijnd zijn met een dikke rode lijn zijn de beschuttingsgebieden die direct na het verschijnen van ICMO2 zijn toegevoegd als beschuttingsgebied. Het gaat hierbij om het Oostvaardersbos, het Kotterbos I en de Driehoek. De gebieden die vullend rood zijn, zijn de 2 gebieden die later als beschuttingsgebied zijn of worden toegevoegd. Het gaat hierbij om Kotterbos II (opgeleverd in januari 2014) en het Oostvaardersveld (op te leveren begin 2015). Het rood gearceerde gebied in het westelijk deel van de Oostvaardersplassen is een zoekgebied waar geplande maatregelen in het kader van het beheerplan Natura2000 gecombineerd zullen worden met de beschuttingsopgave. Het rechthoekige, transparant rode blok in het oosten van de Oostvaardersplassen tot slot is het voorgestelde gebied van de Hollandse Hout dat kan worden toegevoegd aan het beschuttingsareaal.



De T's op deze kaart zijn de beschuttingsrichels.

## *4.7 Ontsluiting Horsterwold via Oostvaarderswissel en eventuele aansluiting Oostvaarderswold*

In 2010 heeft de staatssecretaris van EL&I besloten deze aanbeveling vooralsnog niet uit te willen voeren. Op dit moment worden geen activiteiten ontplooid die tot wijziging van dit besluit zullen leiden.

### *Aanbevelingen en conclusies*

De BAC is van mening dat uitgaande van de uitvoering van de in de vorige paragrafen bepleite maatregelen, het openstellen van de Oostvaarderswissel en de daarmee samenhangende ontsluiting van het Horsterwold en eventueel het Oostvaarderswold, momenteel niet noodzakelijk is. De BAC adviseert de mogelijkheid open te houden, zodat bij zich wijzigende omstandigheden de discussie hierover opnieuw kan worden gevoerd.

## *4.8 Vermijden van bijvoeren*

Conform het advies van ICMO2 worden de grote grazers in de winterperiode niet bijgevoerd. Gezien de ervaringen in de periode 2010-2014 is er volgens de commissie geen noodzaak om dit standpunt te wijzigen.

## *4.9 Watermanagement en Natura 2000*

ICMO2 heeft geadviseerd om een watermanagementplan op te stellen om de biodiversiteit in het OVP-gebied en van de vogelsoorten in het bijzonder, te verbeteren. SBB heeft daartoe een Themagroep Watermanagement in het leven geroepen, die een advies aan SBB heeft uitgebracht. De Themagroep Watermanagement is daarna opgeheven. De aanbevelingen uit het advies van de Themagroep maken deel uit van het Beheerplan Natura 2000.

Op het moment waarop dit rapport wordt geschreven, ligt het Beheerplan Natura 2000 ter visie. De voorziene Natura 2000-doelstellingen zijn leidend in het vaststellen van het beleid met betrekking tot beheer van het OVP-gebied. Die doelstellingen zijn dus een gegeven, zoals onder andere blijkt uit de voor het managementplan voor het OVP-gebied geformuleerde hoofddoelstelling: *'Het in stand houden en verder laten ontwikkelen van een natuurlijk moerasesysteem met een hoge natuurwaarde als voortplantings- en verblijfgebied van vrij levende moerasvogels en zoogdieren'*. Om verenigbaar te zijn met de huidige managementdoelstellingen voor het OVP-gebied mogen de doelstellingen, zoals geformuleerd in het Beheerplan Natura 2000, niet strijdig zijn met de welzijnsbelangen van de grote grazers. Om dergelijke strijdigheid te voorkomen zijn twee zaken van belang.

Ten eerste mag het welzijn van de grote grazers niet door deze doelstellingen worden geschaad. In het concept Natura 2000-beheerplan wordt gesteld dat doelstellingen voor wat betreft het welzijn van de grote grazers nevenschikkend zijn aan de in Natura 2000 opgenomen doelstellingen. De commissie is daarom van mening dat als door met Natura 2000 samenhangende ontwikkelingen het welzijn van de grote grazers wordt bedreigd, dit een voldoende waarborg is om dat welzijn te agenderen binnen de doelstellingen van Natura 2000. Om te voorkomen dat een dergelijke situatie zich voordoet, is het ten tweede van belang om door de beheerder één integraal managementplan te laten opstellen en onderhouden. Daarin zijn alle voor het beheer relevante doelstellingen en uitvoeringsprotocollen opgenomen, zodat op basis van zo'n eenduidig plan de beheerorganisatie

ondubbelzinnig en consistent wordt aangestuurd. Die doelstellingen komen dus voort uit onder andere het Beheerplan Natura 2000, ICMO2 en relevante wet- en regelgeving.

Het alternatief, namelijk het door SBB laten onderhouden van meerdere managementplannen, leidt volgens de commissie tot onaanvaardbare risico's voor zowel het behalen van de Natura 2000-doelstellingen als voor het waarborgen van het welzijn van de grote grazers.

Omdat de uitgangspunten van Natura 2000 en de daarmee te behalen doelstellingen een gegeven zijn, gaan wij hier verder niet inhoudelijk in op de ontwikkelingen van de Natura 2000-doelsoorten. Wel wil de commissie de aandacht vestigen op twee aandachtspunten.

Ten eerste blijkt dat in de winterperiode vooral edelherten het moeras betreden. Los van de welzijnsproblematiek die hieruit kan voortkomen, wijst de BAC erop dat een dergelijke betreding invloed kan hebben op de resultaten, die in het kader van Natura 2000 moeten worden behaald.

Ten tweede is het van belang om met het oog op de in het Beheerplan Natura 2000 voorgestelde werkzaamheden rekening te houden met de mogelijkheid van een betere toegankelijkheid van het moerasgebied voor grote grazers. Dit kan tijdelijk leiden tot een toename van voedselaanbod en van beschutting voor de grote grazers, met als gevolg een stijging van de populatieomvang. Bij verhoging van het waterpeil zullen voedselaanbod en beschutting weer afnemen waardoor de groei van de populatie ongedaan zou moeten worden gemaakt.

#### *Conclusies en aanbevelingen*

1. De BAC is van mening dat het mogelijk is om de rol van de grote grazers bij het behalen van de Natura 2000-doelstellingen op verantwoorde wijze gestalte te blijven geven, onder voorwaarde van een correcte uitvoering van het managementplan en met aandacht voor het betreden van het moerasgebied door edelherten en monitoring van de met die betreding optredende effecten.
2. De BAC acht het onwenselijk dat de populatie grote grazers toeneemt als gevolg van werkzaamheden aan het moeras, omdat dit een incidentele en tijdelijke activiteit betreft. Daarom is het noodzakelijk om bij planning en uitvoering van deze werkzaamheden aandacht te besteden aan maatregelen die deze ongewenste betreding zo veel mogelijk tegen gaan.
3. Het is noodzakelijk om na vaststelling van het Natura 2000-beheerplan de daaruit voortvloeiende beheerdoelstellingen op te nemen in één integraal managementplan voor het OVP-gebied-gebied. Het werken met meerdere beheerplannen geeft aanleiding tot verwarring bij de uitvoerende organisatie en vergroot op onaanvaardbare wijze de kans dat onnodige problemen optreden tijdens het beheren van het gebied.

## **4.10      *Verbeteren van het beheer***

Het OVP-gebied omvat een grote diversiteit van processen. Het beheer ervan leidt tot uiteenlopende inzichten over de met dat beheer behaalde resultaten en als gevolg daarvan tot zeer diverse manieren van beleven van het OVP-gebied. Het beleidskader met de verschillende uitgangspunten voor het beheer is complex. Bovenstaande invloeden maakten en maken het noodzakelijk om de verschillende perspectieven te bundelen en zo één aanpak van het beheer te ontwikkelen en te onderhouden, dat kan steunen op een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak. De diversiteit en complexiteit van het gebied, de wijze waarop daarmee is omgegaan, en de perceptie die dat in de maatschappij heeft opgeroepen, hebben geleid tot ICMO1 en 2. De uitkomsten van ICMO2 hebben in 2010 de staatsecretaris

van EL&I doen besluiten om de BAC in te stellen in plaats van de in ICMO2 voorgestelde wetenschappelijke adviescommissie. De BAC kreeg onder andere de opdracht om SBB gevraagd en ongevraagd te adviseren. De opdracht strekte zich uit over alle met het beheer van het OVP-gebied samenhangende factoren. De BAC kreeg tevens tot taak om de met dat beheer behaalde resultaten te evalueren, met inachtneming van de eerder genoemde diversiteit van invloeden en de daaruit voortvloeiende complexiteit.

Elders in dit rapport wordt beschreven waartoe de door de BAC uitgebrachte adviezen en uitgevoerde evaluaties hebben geleid. In deze paragraaf bespreekt de BAC die onderdelen, die elders niet aan de orde komen en geeft zij overwegingen die in de toekomst, na het aflopen van de aanstellingsperiode van de BAC-leden per 1 januari 2015, kunnen bijdragen aan het voortzetten van transparant, consistent en proactief uitvoeren van het beheer over het OVP-gebied.

Overeenkomstig het in ICMO2 gestelde, heeft SBB een Stakeholderplatform ingesteld om vroegtijdig en in een open sfeer met stakeholdergroepen te kunnen overleggen. Aan het Stakeholderoverleg nemen of namen deel: de Stichting Welzijn Grote Grazers, Vereniging Het Edelhert, De Dierenbescherming, De Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, De Vogel- en Natuurwacht Zuid-Flevoland en de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Veldbiologie. Ook zijn de secretaris van de BAC en een vertegenwoordiger van de provincie Flevoland regelmatig als toehoorder bij deze vergaderingen aanwezig geweest. Aan de instelling van een wetenschappelijke adviescommissie voor het agenderen en coördineren van onderzoek in het OVP-gebied, zoals door ICMO2 geadviseerd, is niet op structurele wijze opvolging gegeven. Wel heeft SBB toegang tot specifiek veterinaire-technische kennis door de instelling van een vaste driekoppige Veterinaire Klankbordgroep.

Alle maatregelen gezamenlijk, zoals in deze paragraaf en elders in dit rapport beschreven, hebben bijgedragen aan het tijdig uitbrengen van feitelijk juiste informatie over de grondslagen van het beheer en over de met dat beheer behaalde resultaten. Bij voortzetting van de gekozen aanpak doet zich de vraag voor hoe, in de context van de eerder genoemde diversiteit en complexiteit, ook in de toekomst gezorgd kan worden voor het tijdig ter beschikking krijgen van inzichten ten behoeve van de uitvoering van het beheer, waaronder begrepen het tijdig uitgeven van correcte informatie aan direct betrokkenen en belangstellenden.

## Conclusies en aanbevelingen

1. Voor wat betreft de niet gerealiseerde instelling van een wetenschappelijke adviescommissie zoals voorgesteld door ICMO2 stelt de BAC voor om nu de mogelijkheden tot instelling van zo'n commissie te onderzoeken. Een wetenschappelijke adviescommissie brengt ingeval van instelling advies uit aan de directie van SBB en zou een belangrijke rol kunnen spelen in agenderen en coördineren van onderzoek in het OVP-gebied, zowel voor onderzoeksvraagstellingen die van betekenis zijn voor het beheer als voor wetenschappelijk onderzoek zonder een directe relatie tot dat beheer. Zo kan wetenschappelijk onderzoek, meer dan thans het geval is, bijdragen aan de kwaliteit van het managementplan. Vergroting van de diversiteit van inbreng kan de SBB organisatie ondersteunen in haar verantwoordelijkheid voor opstellen en uitvoeren van dat plan. De adviezen van de wetenschappelijke adviescommissie zouden overigens niet bindend zijn, de primaire verantwoordelijkheid voor het OVP-gebied ligt immers bij de directie van SBB. De rol van een deze commissie moet niet worden verward met die van een eventueel in te stellen maatschappelijke advies commissie. Zij hebben elk een eigen verantwoordelijkheid in de ondersteuning van de directie bij de uitvoering van haar taak.

2. Hoewel tijdig en juist informeren van betrokkenen en geïnteresseerden in de afgelopen periode sterk is verbeterd, blijkt uit de reacties van sommige deelnemers aan het Stakeholdersoverleg dat dit niet altijd heeft geleid tot acceptatie van de beheerdoelstellingen en de daaronder liggende uitvoering van het managementplan. De commissie verwacht dat het niet reëel is om aan te nemen dat kritische geluiden hierover zullen verdwijnen. Het enige wat in dit opzicht kan worden bereikt, is dat verschillen van inzicht worden gebaseerd op feitelijk juiste en tijdig beschikbaar komende informatie en dat deze verschillen van inzicht worden besproken in een sfeer van wederzijds respect.
3. De commissie is van mening dat na het aflopen van de aanstellingsperiode van de BAC-leden de verantwoordelijkheid voor uitvoering, onderhoud en aanpassing van het managementplan volledig binnen de SBB organisatie behoort te liggen. Als grondslag daarvoor gelden duidelijke en bindende afspraken tussen vertegenwoordigers van partijen, die verantwoordelijk zijn voor het beleid, zijnde EZ en provincie, en de eindverantwoordelijke voor het beheer van de planning- en uitvoeringscyclus, zijnde SBB. De noodzaak tot het waarborgen van diverse kwaliteitsaspecten, verbonden aan het onderhouden en uitvoeren van één integraal managementplan, vormt de basis voor die afspraken. Daarbij moet worden uitgegaan van de aanname dat ook in de toekomst een maatschappelijk spanningsveld ten aanzien van het beheer van het OVP-gebied aanwezig zal blijven.  
 Om met de gevolgen van complexiteit voor de planning- en uitvoeringscyclus zo goed mogelijk om te gaan, stelt de commissie voor om door SBB een maatschappelijke adviescommissie te laten benoemen. De samenstelling van deze commissie is zodanig, dat zowel inhoudelijke als bestuurlijke vaardigheden, relevant voor de opdracht, in de commissie vertegenwoordigd zijn. De commissie adviseert de directie van SBB gevraagd en ongevraagd over alle aan de planning- en uitvoeringscyclus verbonden aspecten, waaronder ook begrepen het vraagstuk hoe om te gaan met afwijkingen en voorstellen tot wijziging. Naast beleid en uitvoering dient de commissie in haar adviezen nadrukkelijk eerdere en verwachte ontwikkelingen en de daarbij behorende gevolgen voor maatschappelijk draagvlak mee te wegen. De leden nemen zitting in de commissie op persoonlijke titel, zonder last of ruggenspraak.  
 De adviezen van de commissie zijn niet bindend, de primaire verantwoordelijkheid voor het managementplan ligt immers bij de directie van SBB, en daarom heeft de commissie ook geen directe invloed op operationele taken.  
 Bij de instelling van zowel een maatschappelijke adviescommissie als een wetenschappelijke adviescommissie moeten taken en verantwoordelijkheden van beide gescheiden worden gehouden om te voorkomen dat adviezen van beide commissies elkaar op ongewenste wijze beïnvloeden. Zoals gezegd is het uiteindelijk aan de directie om adviezen al dan niet over te nemen en overgenomen adviezen zodanig te integreren dat ze een goede uitvoering van het beheer mogelijk maken.
4. Een cruciaal onderdeel voor de uitvoering van het managementplan zijn de medewerkers en hun direct leidinggevende, die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor uitvoering van de werkzaamheden. Het is van groot belang dat alle functies die voor de operationele aspecten van analyse, planning, uitvoering en controle noodzakelijk zijn, rapporteren aan één leidinggevende, die primair verantwoordelijk is voor de realisatie van de vier doelstellingen van het huidige managementplan voor het OVP-gebied.
5. De commissie gaat ervan uit dat de aanbevelingen van ICMO2 ook in de toekomst deel blijven uitmaken van planning en uitvoering, zoals verwoord in het managementplan. Als deze aanname correct is, dan raadt de commissie de staatssecretaris van EZ aan om vast te leggen dat eventuele wijzigingen in het managementplan, die leiden tot afwijking van of strijdigheid met deze

aanbevelingen, uitsluitend mogen worden ingevoerd na goedkeuring door de staatssecretaris.

## 4.11 *PR-commissie*

ICMO2 adviseerde om een interne PR-commissie in te laten stellen door SBB. De taak van deze commissie is om ervoor te zorgen dat inkomende gegevens en informatie, zowel van binnen als van buiten de SBB-organisatie, leiden tot het verschaffen van tijdige en feitelijk juiste informatie over doelstellingen, ontwikkelingen en ethische overwegingen aan direct betrokkenen en geïnteresseerden. Dit heeft geresulteerd in het, vaak via internet, beschikbaar stellen en actueel houden van informatie over uiteenlopende onderwerpen, zoals publicatie van het managementplan en daarin optredende veranderingen, de wekelijks bulletins over de actuele en verwachte ontwikkelingen in de winterperiode en de jaarrapportage, met daarin een overzicht van alle relevante resultaten en ontwikkelingen in het verslagjaar. Ook incidentele onderwerpen, zoals de film 'De nieuwe wildernis', kregen in dit kader aandacht.

Het is moeilijk, en misschien wel onmogelijk, om een correcte kwantitatieve uitspraak te doen over het huidige draagvlak voor het in het OVP-gebied gevoerde beheer. Dit draagvlak komt voor een belangrijk deel tot stand door diverse communicatie-uitingen. In ieder geval is bereikt dat iedereen die dat wil, toegang heeft tot relevante informatie om zijn of haar mening op te baseren.

### Conclusies en aanbevelingen

1. Zoals eerder opgemerkt, voorziet de BAC dat ook in de toekomst de gebeurtenissen in het OVP-gebied aanleiding zullen zijn tot een zeer uiteenlopende beleving in de maatschappij. Net als in de vorige paragraaf is opgemerkt naar aanleiding van de ervaring met het Stakeholdersoverleg, geldt ook voor de PR inspanningen dat het tijdig verschaffen van de juiste informatie, een van de kerntaken van goede PR, van groot belang is om belangstellenden in staat te stellen hun mening op feiten te baseren.
2. Het blijft noodzakelijk om te laten zien dat het zoveel mogelijk langs natuurlijke weg laten verlopen van processen in het OVP-gebied alleen mogelijk is door grote inspanningen van de beheerorganisatie. Een te eenzijdige voorstelling van zaken, als zouden natuurlijke processen in het OVP-gebied ongebreideld hun gang kunnen gaan, is feitelijk onjuist. Een dergelijke voorstelling doet afbreuk aan de door medewerkers geleverde inspanningen, maar brengt vooral het risico met zich mee dat het maatschappelijk draagvlak, ondanks deze aanzienlijke inspanningen, afneemt. Als voorbeeld wijst de commissie op de film 'De nieuwe wildernis', die een prachtig, maar onvolledig beeld geeft van het gebied. Met name het ontbreken van informatie over de beheerinspanning die deze beelden mogelijk maakte, tijdens het presenteren van de film vergroot volgens de BAC de kans op negatieve ontwikkelingen in het draagvlak voor het gevoerde beheer.

## 4.12 *Reviewmomenten*

Met de instelling van de BAC heeft deze de verantwoordelijkheid gekregen voor bewaken van de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen van ICMO2. Met deze aanbevelingen als kader heeft de commissie geadviseerd over de ontwikkeling en implementatie van het managementplan en de erbij behorende plannings- en uitvoeringscyclus. Vervolgens heeft de BAC SBB geadviseerd over het omgaan met de behaalde resultaten, zoals die door SBB zijn gerapporteerd in

diverse rapportages. Over de ontwikkeling van het beheerplan en de eerste daarmee behaalde resultaten heeft de commissie in 2012 uitgebreid gerapporteerd aan de staatssecretaris, gevolgd door een beknopte rapportage in 2013 over de stand van zaken.

In het najaar van 2013 heeft op verzoek van de commissie een review plaatsgevonden van de status van de implementatie van het beheerplan. Bij deze review zijn geen grote afwijkingen ten opzichte van de voorgenomen implementatie vastgesteld. Deze review heeft geresulteerd in een beperkt aantal kleinere bevindingen. De hierop gebaseerde aanbevelingen zijn door de directie van SBB overgenomen en voorzien van een actieplan ter implementatie.

Het voorliggende rapport is de laatste terugblik van de BAC met aan die terugblik verbonden een aantal aanbevelingen voor de toekomst.

### *Conclusies en aanbevelingen*

1. Ervan uitgaande dat met het aflopen van de aanstellingstermijn van de huidige BAC-leden per 1 januari 2015, ook de BAC zelf wordt opgeheven, is dit het laatste rapport van de commissie.
2. De BAC stelt voor om de mogelijkheid open te houden om op initiatief van de staatssecretaris ten minste eenmaal per vier jaar, of zoveel vaker als nodig, een onafhankelijke review te laten uitvoeren naar onderhoud en ontwikkeling van het managementplan, de daarmee behaalde resultaten en naar de systemen die bij de uitvoering van het plan worden gebruikt. Het format dat de BAC daarvoor heeft ontwikkeld en dat ook door SBB wordt gebruikt voor het volgen van ontwikkelingen, is als bijlage opgenomen in dit rapport.
3. De voorliggende evaluatie over de ontwikkelingen van beheersmaatregelen in het OVP-gebied gedurende de periode 2010 - 2014, in combinatie met de hierboven geschetste aanpak, kan volgens de BAC dienen als de in ICMO2 voor 2015 voorziene onafhankelijke review. Het voorstel voor deze review ging immers niet uit van het instellen van de BAC, die met haar instelling althans deels de taak kreeg om een evaluatie uit te voeren. Deze overweging, in combinatie met de in punt 2 en 3 voorgestelde aanpak, brengt de BAC tot het advies om de review van 2015 te laten vervallen.

## *4.13 Tellingen en Populatieontwikkeling*

In de loop van 2012 is de thans gehanteerde telmethode voor het schatten van het aantal grote grazers in het OVP-gebied vastgesteld. De methode voorziet in een grondtelling in voor- en najaar, aangevuld met een telling vanuit een helikopter in het najaar. Inzet van een helikopter in het voorjaar wordt door de provincie niet vergund omdat zij de kans te groot acht dat broedende vogels hierdoor worden verstoord.

De commissie is van mening dat de thans in gebruik zijnde telmethode gegevens genereert die van voldoende kwaliteit zijn om de trendmatige ontwikkelingen in de aantallen grote grazers zodanig adequaat te volgen dat verantwoorde uitspraken kunnen worden gedaan over de populatieontwikkeling in relatie tot de geformuleerde beheerdoelstellingen.

In haar jaarrapportage 2013 vat SBB samen: "*De populaties grote herbivoren zijn na introductie exponentieel gegroeid[...]. De Heckrunderen bereikten rond het jaar 2000 de draagkracht van het gebied, waarbij de aanwas gelijk was aan de sterfte*

*gedurende een paar jaren. De aantallen Konikpaarden en Edelherten namen gedurende die periode nog steeds toe. Vanaf 2004 zijn de aantallen Heckrunderen ieder jaar afgenomen, terwijl de aantallen paarden nog tot 2008 toenamen en de Edelherten tot aan 2011. In 2008 was ook voor de paarden de draagkracht bereikt en was de aanwas gelijk aan de sterfte. Tot aan 2011 bleven de aantallen vrij constant. In 2013 is hun aantal afgenomen. Voor de edelherten lijkt de draagkracht in 2011 bereikt te zijn. Hun aantallen zijn daarna niet constant gebleven, maar in 2012 en 2013 zijn de aantallen afgenomen (p. 27 jaarrapportage 2013)."*

Het begrip 'draagkracht' van het OVP-gebied dient hier gerelateerd te worden aan de vier beheerdoelstellingen. Anders gezegd: de omvang van de populatie grote grazers mag niet zodanig zijn dat die het behalen van de vier geformuleerde beheerdoelstellingen in de weg staat.

Het is te verwachten dat zowel Natura 2000-ontwikkelingen als ontwikkelingen van de ganzenpopulatie, in combinatie met een strikte uitvoering van het vroeg-reactief-beheer, effecten op de populatieontwikkeling van de grote grazers zullen hebben. De uitvoering van werkzaamheden in het moeras, zoals voorzien in het Natura 2000-beheerplan, kan invloed hebben op het voor de grote grazers beschikbare areaal.

De in aantal toenemende populatie ganzen, voedselconcurrenten voor de grote grazers, heeft negatieve effecten op de omgevingscore en daarmee op de uitvoering van het afschotprotocol.

Strikte uitvoering van het vroeg-reactief afschotprotocol leidt ertoe dat ook dieren worden afgeschoten die wellicht net door de winter heen waren gekomen. Hierdoor kan de populatie als geheel afnemen.

Monitoring van de ontwikkeling van de voor de dieren beschikbare beschutting kan tot resultaat hebben dat, ondanks de gepleegde inzet en de nog te leveren inspanningen, de kans bestaat dat de kwaliteit van die beschutting op langere termijn onvoldoende is. Dit is dan aanleiding tot het verlagen van de omgevingscore en daarmee tot aanpassingen in de uitvoering van het afschotprotocol.

### *Conclusies en aanbevelingen*

1. De tellingen van de afgelopen jaren laten tot en met 1 april 2013 een trendmatige afname van de populaties grote grazers zien, bij een gelijktijdige trendmatige toename van het aantal ganzen. De relatief milde winter van 2013-2014, zoals vastgesteld op basis van de metingen van het weermeetstation in Lelystad, heeft volgens de commissie een schijnbare breuk van de trend voor wat betreft de grote grazers geleid. Het betreft echter geen omkeer van de ingezette ontwikkeling, maar dient volgens de BAC te worden geïnterpreteerd als een normale modulatie, die ontstaat door uit te gaan van natuurlijke processen als basis voor het behalen van Natura 2000-doelstellingen. Zie ook figuren 1 en 2.
2. De ontwikkeling van de populatie Heckrunderen laat zien dat deze diersoort binnen de groep van grote grazers de zwakste is in het aangaan van concurrentie met andere grazers binnen het OVP-gebied. Deze ontwikkeling dient ook in de komende jaren aandacht te krijgen, waarbij van jaar tot jaar gekeken wordt naar de levensvatbaarheid van deze populatie als geheel.
3. Betrouwbare en consistent uitgevoerde populatietellingen blijven onmisbaar om trends in de ontwikkelingen van de populatie grote grazers vast te stellen. Deze trends maken het mogelijk om op verantwoorde wijze de behaalde resultaten te beoordelen en op basis daarvan eventuele wijzigingen door te voeren.



## 5. Ten slotte

De BAC is van mening dat goede voortgang is gemaakt met de implementatie van de aanbevelingen van ICMO2, met inachtneming van de in voorgaande tekst geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Door de ontwikkeling en onderhoud van het managementplan op basis van een analyse-planning-uitvoering-controle-cyclus, is het mogelijk invloeden op het beheer in de uitvoering ervan op te nemen, zodoende een transparant, consistent en anticiperend beheer mogelijk makend. Ook zorgt deze benadering voor tijdig naar buiten brengen van feitelijk juiste informatie, zodat betrokkenen en geïnteresseerden de mogelijkheid hebben om dergelijke informatie bij hun meningsvorming te betrekken.

De BAC is met zijn werkzaamheden begonnen toen was gebleken dat de diversiteit van processen in en invloeden op het OVP-gebied gebied zo complex waren, dat door het ontbreken van een eenduidige aanpak problemen ontstonden. Misschien wel het belangrijkste probleem was het verlies van maatschappelijk draagvlak. Hoewel thans een eenduidige aanpak, inclusief de communicatie daarover, is ontwikkeld, is ook duidelijk geworden dat het beheer van het OVP-gebied plaatsvindt in een aanzienlijk maatschappelijk spanningsveld, dat waarschijnlijk ondanks deze inspanningen zal blijven bestaan. Dat betekent dat de aanwezigheid van maatschappelijk draagvlak geen vaststaand gegeven is en dat daarom inspanningen voor het creëren van een op feiten gebaseerd maatschappelijk draagvlak onverkort moeten worden voortgezet.

Op grond van het voorgaande adviseert de BAC aan de staatssecretaris om goede afspraken te maken over het te voeren beheer en de beïnvloeding daarvan in de periode na 1 januari 2015. Dat betreft afspraken tussen beleidsmakers van EZ en provincie enerzijds en de directie van SBB, verantwoordelijk voor de uitvoering van beheer, anderzijds. Hoe deze afspraken uiteindelijk vorm krijgen, is aan de betrokken partijen. Wel adviseert de BAC de staatssecretaris van EZ om, ongeacht de gekozen vorm van deze afspraken, periodiek een onafhankelijke audit te laten uitvoeren op de verschillende aspecten van het beheer.

## 6. Overzicht implementatie ICMO2-adviezen

<b>Doelstellingen uit het ICMO2-advies</b>	<b>Conclusies</b>
Een nieuwe strategie van vroeg-reactief beheer van de grote grazers instellen	Het ICMO2-advies om een vroeg-reactief beheer van de grote grazers in te voeren is opgevolgd. De ervaringen tot op heden laten zien dat de methode effectief is en kan worden aangepast indien noodzakelijk. De 90%-norm, zoals in het oorspronkelijk advies geformuleerd, moet onverkort worden gehandhaafd. De BAC heeft aangegeven hoe met het niet behalen van de norm moet worden omgegaan.
Een noodplan voor populatiereductie opstellen, naar model van een populatiecrash	Overwegen om een noodprotocol te ontwikkelen dat het in korte tijd verwijderen van een groot deel van de populatie grote grazers uit het OVP-gebied mogelijk maakt.
Vermijden van contraceptie van de vrouwelijke dieren	Handhaven
Creëren van 150 ha extra beschutting in de winterperiode door tijdelijke openstelling van (gedeelten van) Driehoek, Kotterbos en Oostvaardersbos	Is uitgevoerd. Monitoring doorzetten. Als blijkt dat de kwaliteit van de beschuttingsgebieden het risico loopt om blijvend te worden aangetast, dan dit risico vertalen in een afnemende omgevingsscore, c.q. in uitvoering van het afschotprotocol.
Creëren van 500 Ha extra beschutting in de winterperiode door tijdelijke openstelling van een gedeelte van het Hollandse Hout	Er worden gesprekken gevoerd over het deels openstellen van het Hollandse Hout (300 ha). Als het tot openstelling komt, dan zal dit de mogelijkheden voor de beheerder vergroten om de ongewenste trend voor wat betreft schade aan het huidig beschikbare beschuttingsareaal tot staan te brengen. Zie verder 'Creëren van 150 ha...'
Creëren van extra beschutting voor paarden en runderen door het maken van 1000 m beschuttingsrichels op De Stort	Er is 1200 m aan beschuttingsrichels aangelegd en er zijn aanvullende maatregelen genomen. De dieren maken hier beperkt gebruik van. Verdere uitbreiding van deze vorm van beschutting lijkt niet zinvol
Creëren van ontsluiting naar het Horsterwold in de vorm van een Oostvaarderswissel (later eventueel Oostvaarderswold)	In 2010 is dit voorstel is door de staatssecretaris niet overgenomen. Dit besluit hoeft het bereiken en onderhouden van de in het managementplan geformuleerde managementdoelstellingen op korte termijn niet in de weg te staan. De BAC adviseert om deze mogelijkheid niet definitief af te wijzen zodat bij het optreden van gewijzigde omstandigheden hierover opnieuw overleg kan worden gevoerd.
Vermijden van bijvoeren	Handhaven
Een plan voor watermanagement ontwikkelen, om habitatdiversiteit en vogelbiodiversiteit in de toekomst te bevorderen	Opgenomen in ter inzage liggend Beheerplan Natura 2000.
Verbeteren van het beheer ( <i>Governance</i> ): <ul style="list-style-type: none"> <li>o Instellen van een wetenschappelijke adviescommissie</li> <li>o Instellen van een stakeholderplatform om lange termijnbetrokkenheid van stakeholders te ontwikkelen</li> <li>o Instellen van een Wetenschappelijke Adviesraad ten behoeve van het coördineren en agenderen van onderzoek in het OVP-gebied</li> </ul>	<p>Dit advies is omgezet in de instelling van de BAC.</p> <p>Uitgevoerd. Betrokkenheid leidt niet altijd tot acceptatie van grondslagen van beheer.</p> <p>Niet uitgevoerd. Opnieuw overwegen. Adviezen kunnen niet bindend zijn omdat uiteindelijke verantwoordelijkheid voor beheer van het OVP-gebied bij de directie van SBB berust. Taken en verantwoordelijkheden niet verwarren met die van eventueel in te stellen maatschappelijke adviescommissie.</p>
Instellen van een interne PR-commissie met verbindingen naar het stakeholderplatform en de wetenschappelijke adviescommissie	Uitgevoerd binnen de mogelijkheden. Heeft geleid tot inbreng van invloeden op beheer en draagt bij aan tijdig verschaffen van feitelijk juiste informatie aan betrokkenen. Let op evenwichtige communicatie, vermijd eenzijdige nadruk op natuurlijke processen.
Review van deze aanbevelingen kort na 1 april 2011 om eventuele aanpassingen aan het beheer d.m.v. afschot door te voeren en om de voortgang t.a.v. het creëren van beschutting te borgen	Uitgevoerd

Professionaliseren en beter institutioneel inbedden van de tellingen van de grote grazers	Methode van grondtellingen in voor- en najaar vastgesteld, aangevuld met helikoptertelling in het najaar.
Jaarlijkse review door een onafhankelijke commissie	Vervangen door rol BAC
Volledige onafhankelijke review in 2015	BAC stelt voor dit review te vervangen door voorliggende evaluatie, door creëren van mogelijkheid tot review op initiatief van Staatssecretaris en door instellen van maatschappelijke adviescommissie door SBB.

**Bijlage: Protocol voor review zoals gebruikt in 2013 door BAC.**  
**Review of those monitoring measures which relate to delivery of overall strategic management objectives**

In delivery of longer term overall objectives, management seeks to refine decisions and actions in the light of ongoing monitoring. Based on the proposals within SBB's Management Plan and specifically proposals for Monitoring contained in Appendix 4, the following programmes of monitoring were due to be undertaken, with results fed back into ongoing management.

	<b>Monitoring dates</b>	<b>Currently responsible for monitoring</b>	<b>Currently responsible for analysing</b>	<b>Relevance to management</b>	<b>Observations, conclusion and recommendations</b>
4A HERBIVORE POPULATIONS					
4A1 Population count herbivores, spring and autumn [individuals per species, age, gender]					
<i>Birthrate (horses and cattle)</i>					
<i>Birth (red deer)</i>					
Culling and natural death (date, species, sex, age, condition, location, cause, remarks)					
4A2 Distribution [use of area] herbivores, weekly [individuals per species, </>2year, gender; location, general environmental condition					
Distribution of red deer in marsh area [fixed wing aircraft]					
4B BIRDS					
4B1 Counts water birds, monthly					
4B2 Breeding pairs Lepelaars, monthly					

4B3 Distribution breeding pairs, yearly					
Marsh area					
Grasslands					
4B4 Distribution and number geese, dry land, weekly					
Distribution and number birds, dry land, monthly					
4B5 Distribution and number geese, wetland, 2-weekly					
4C VEGETATION					
4C1/2 Overall Condition and development, once in 2011-15					
C2 Grasslands, species, height and coverage, monthly					
4D MISCELLANEOUS					
4D1 Abiotic [no details given in management plan]					
4D1.1 Ground water level, 2-weekly					
4D1.2 Water level wet areas, daily					

4D1.3 Ground monitoring wet areas [related to water management]					
Monitoring of water quality using standard biological indicators					
4D2 Recreation and education					
4D2.1 Communication, once in 2011-15 [no details]					
4D2.2 Distribution recreation, once in 2011-15 [no details]					
Number of visitors in visitor centre Lelystad					
4D2.3 Stakeholders, once in 2011-15 [no details]					
4D2.4 Valuing of nature education, once in 2011-15 [no details]					

**Review of those monitoring measures which relate primarily to immediate day to day management decisions**

Based on the proposals within SBB's own Management Plan and specifically proposals for Monitoring contained in Appendix 4, the following programmes of monitoring are undertaken, with results fed back into ongoing management.

	<b>Monitoring dates</b>	<b>Currently responsible for monitoring</b>	<b>Currently responsible for analysing</b>	<b>Relevance to management</b>	<b>Observations, conclusion and recommendations</b>
4A3. HERBIVORE POPULATION CONDITION Animal condition and environment, monthly [per fixed square: species, age, sex, body condition score]					
INDIVIDUAL CONDITION					

During routine monitoring where animals are encountered in poor condition, condition of these thereafter monitored daily.					
4A3 ENVIRONMENTAL CONDITION SCORE					
4B BIRDS					
4B4 Distribution and number geese, dry land, weekly					
4B5 Distribution and number geese, wetland, 2-weekly					
4C VEGETATION					
C2 Grasslands, species, height and coverage, monthly					
4C3 Impact of herbivores on forestry areas, fixed plots, yearly [in April/May]					
4C4 Shelter quality, 4 x year ridges, once for other dead-wood shelter-areas					
4C5 Coverage and height of vegetation in shelter-like areas, monthly in 12 fixed plots					