

Wetenschappelijke review beleidskader Oostvaardersplassen

Fabrice Ottburg, Dennis Lammertsma, Rene Henkens, Fransje Langers, Theo van der Sluis en Marcel Pleijte



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH



Wetenschappelijke review beleidskader Oostvaardersplassen

Fabrice Ottburg, Dennis Lammertsma, Rene Henkens, Fransje Langers, Theo van der Sluis en Marcel Pleijte

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research in opdracht van de provincie Flevoland.

Wageningen Environmental Research
Wageningen, november 2025

Gereviewd door:
Tim Visser, team Dierecologie, onderzoeker WENR

Akkoord voor publicatie:
Wies Vullings, teamleider van team Applied Spatial Research

Rapport 3467
ISSN 1566-7197

In het Beleidskader Beheer Oostvaardersplassen staat de aanbeveling om een wetenschappelijk onderbouwde review van de ontwikkeling van de Oostvaardersplassen uit te voeren. In dit vastgestelde beleidskader heeft de commissie Van Geel opgenomen dat zij daarbij van mening is dat in de review niet alleen moet worden ingegaan op het vraagstuk van de grote grazers, maar ook op de realisatie van de Natura 2000-doelstellingen, de ontwikkeling van vegetaties en van de biodiversiteit in het gebied in het algemeen. Wageningen Environmental Research is gevraagd om de voorliggende review uit te voeren en daarbij zo dicht mogelijk bij het vastgestelde beleidskader te blijven.

The Oostvaardersplassen Management Policy Framework recommends conducting a scientifically sound review of the development of the Oostvaardersplassen. In this established policy framework, the Van Geel Committee stated its belief that the review should address not only the issue of large grazers, but also the achievement of the Natura 2000 objectives, vegetation development, and biodiversity in the area in general. Wageningen Environmental Research has been commissioned to conduct this review, adhering as closely as possible to the established policy framework.

Trefwoorden: beleidskader beheer Oostvaardersplassen, Body Condition Score, commissie van Geel, dierenwelzijn, edelhart, Oostvaardersplassen, hekrund, konikpaard, Nationaal Park Nieuwland, Natura 2000-gebied #78.

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/699693> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2025 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.



Wageningen Environmental Research werkt met een gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem volgens ISO 9001 en een milieumanagementsysteem dat voldoet aan de norm ISO 14001.

Daarnaast geeft Wageningen Environmental Research via ISO 26000 invulling aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Inhoud

Verantwoording	5
Managementsamenvatting	7
Voorwoord	15
1 Inleiding	17
1.1 Aanleiding	17
1.2 Doel	19
1.3 Vragen	19
1.4 Uitgangspunten voor de review	20
1.5 Leeswijzer	21
2 Conclusies Natura 2000-doelen, biodiversiteit en grote grazers	22
3 Natura 2000-doelen	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Natura 2000-doelen	25
3.3 Beheerplannen en managementplan Oostvaardersplassen in relatie tot Natura 2000	28
3.4 Abiotiek	29
3.5 Effect van begrazing	30
3.5.1 De invloed van ganzen op de vegetatie	30
3.5.2 Nut en noodzaak van drie soorten grote grazers	32
3.5.3 Antwoorden op gestelde vragen m.b.t. begrazing	34
3.6 Monitoring van de vegetatieontwikkeling	34
3.6.1 Conclusie monitoring van de vegetatieontwikkeling	38
3.7 Natura 2000-vogels	38
3.7.1 Conclusie Natura 2000-vogeldoelsoorten	44
4 Rode Lijstsoorten vogels	45
4.1 Monitoring en evaluatie	45
4.2 Conclusies Rode Lijstsoorten vogels	47
5 Overige soorten (kleine zoogdieren, insecten, vissen en amfibieën)	48
5.1 Monitoring en evaluatie	48
5.2 Conclusie overige soorten	52
6 Dierenwelzijn grote grazers	53
6.1 Evaluatie dierenwelzijn grote grazers	53
6.2 Managementplan Oostvaardersplassen (<i>in relatie tot grote grazers</i>)	54
6.3 Aantallen grote grazers	55
6.3.1 Monitoring & Evaluatie	55
6.3.2 Conclusie	55
6.4 Conditie-score en voedselsituatie grote grazers	55
6.4.1 Monitoring & Evaluatie	56
6.4.2 Conclusie	58
6.5 Uitvoering van natuurlijk gedrag grote grazers	59
6.5.1 Monitoring & Evaluatie	59
6.5.2 Conclusie	59

6.6	Sociale verbanden grote grazers	60
6.6.1	Monitoring & Evaluatie	60
6.6.2	Conclusie	60
6.7	Keuzevrijheid in terrein gebruik van grote grazers	61
6.7.1	Monitoring & Evaluatie	62
6.7.2	Conclusie	62
6.8	Beschuttingsmogelijkheden grote grazers	63
6.8.1	Monitoring & Evaluatie	63
6.8.2	Conclusie	64
7	Landschap	65
7.1	Inleiding	65
7.2	Analyse en beschrijving genomen maatregelen	66
7.2.1	Vernatting/'reset' van delen van het moerasgebied	66
7.2.2	Vernatting terrein	66
7.2.3	Aanplant van bomen en struiken	67
7.2.4	Ontwikkeling halfopen landschap	68
7.2.5	Toename van dynamiek	69
7.3	Kwantitatieve en kwalitatieve onderbouwing landschap (openheid, kwaliteit)	69
7.4	Conclusie WENR over landschap	70
8	Toerisme en recreatie	71
8.1	Inleiding	71
8.2	Aanpak en afbakening	71
8.3	Investerings in toeristisch-recreatieve infrastructuur	73
8.3.1	Toegangspoorten	73
8.3.2	Toegankelijkheid van en voorzieningen in het kerngebied	74
8.3.3	Verbetering van het zicht op het kerngebied vanaf de randen	76
8.3.4	Kwalitatieve verbetering van voorzieningen voor beleving in de randgebieden	77
8.4	Veranderde bezoekersaantallen	79
8.4.1	Smart maken doel van toename bezoekersaantallen	79
8.4.2	Inzichten in ontwikkelingen in bezoekersaantallen	80
8.4.3	Tot slot	84
8.5	Effectmonitoring recreatiedruk	85
8.6	Conclusie WENR over toerisme en recreatie	86
9	Analyse, conclusie en aanbevelingen	89
9.1	Algemene conclusies	89
9.2	Natuur	89
9.3	Dierenwelzijn	90
9.4	Landschap	90
9.5	Recreatie en toerisme	91
	Literatuur	93
	Bronnen	95

Verantwoording

Rapport: 3467

Projectnummer: 5200048689

Wageningen Environmental Research (WENR) hecht grote waarde aan de kwaliteit van zijn eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van ons kwaliteitsbeleid.

Akkoord referent die het rapport heeft beoordeeld,

functie: Onderzoeker team Dierecologie

naam: Tim Visser

datum: 21 oktober 2025

Akkoord teamleider voor de inhoud,

naam: Wies Vullings, Teamleider Applied Spatial Research

datum: 6 november 2025

Managementsamenvatting

In het vastgestelde Beleidskader Beheer Oostvaardersplassen staat de aanbeveling om een onafhankelijke, complete, wetenschappelijk onderbouwde review van de ontwikkeling van de Oostvaardersplassen uit te voeren. Het moment waarop dit zou moeten gebeuren, is nadat de maatregelen uit het Natura 2000-beheerplan in een verder gevorderd stadium van uitvoering zijn en de voorstellen uit het advies hun beslag hebben gekregen in het provinciale beleid en beheer.

De provincie Flevoland heeft Wageningen Environmental Research (WENR) gevraagd om een wetenschappelijke review te geven: een kritisch-wetenschappelijke beoordeling van het gevoerde beleid. Het gaat hier dus niet om het ter discussie stellen van doelen en opgaven zoals die zijn vastgesteld voor het gebied in het kader van Natura-2000.

In het vastgestelde beleidskader heeft de commissie Van Geel opgenomen dat zij daarbij van mening is dat in de review niet alleen moet worden ingegaan op het vraagstuk van de grote grazers, maar ook op de realisatie van de Natura 2000-doelstellingen, de ontwikkeling van vegetaties en van de biodiversiteit in het gebied in het algemeen. Met deze review blijven we zo dicht mogelijk bij het vastgestelde beleidskader.

De wetenschappelijke review van het beleidskader Oostvaardersplassen richtte zich op drie hoofdvragen:

1. Op welke wijze is in de uitvoering invulling gegeven aan het beleidskader dan wel beleid? Is dit conform het beleidskader Oostvaardersplassen? Dit betreft niet alleen de grote grazers, maar gaat ook om de andere opgenomen onderdelen.
2. Op welke wijze zijn de verschillende adviezen uit het beleidskader opgepakt en ingevuld? Is opvolging gegeven aan de adviezen en hoe is dat gedaan? Zo niet, wat zijn daarvan de redenen?
3. Heeft het gevoerde beleid ook het gewenste resultaat opgeleverd? Zijn er resultaten waarneembaar die toe te schrijven zijn aan de genomen maatregelen uit het beleidskader?

1. Natuur en dierenwelzijn

Ad 1. Het beleidskader Oostvaardersplassen is meegenomen in het tweede Natura 2000-beheerplan en het managementplan.

Ad 2. Vrijwel alle onderdelen uit het beleidskader zijn uitgevoerd. Zo is recent op 31 oktober 2025 het waterpeil opgezet in relatie tot de moeras-reset.

Ad 3. Omdat de herinrichtingsmaatregelen en beheermaatregelen grotendeels recent zijn uitgevoerd, concludeert WENR dat het te vroeg is om de daadwerkelijke ecologische effecten in kaart te brengen. Zo is geschiktheid van moerashabitat voor soorten die hiervan afhankelijk zijn nog in volle ontwikkeling. Dit weerspiegelt zich in de broedvogeldoelsoorten dodaars, aalscholver, roerdomp, woudaap, kleine zilverreiger, lepelaar, blauwe kiekendief, porseleinhoen en grote karekiet, die de beoogde doelstellingen niet halen. En voor de niet-broedvogeldoelsoorten geldt dit voor lepelaar, wilde zwaan, smient, tafeleend, kuifeend en nonnetje.

In de randzone nam, na een jarenlange afname van het aantal broedparen, het aantal vogelsoorten en broedparen weer toe als gevolg van de afname van het aantal grote grazers, waardoor de graslanden structuurrijker werden en oevervegetaties tot ontwikkeling kwamen. Dit betreft zowel Natura 2000-doelsoorten, Rode Lijstsoorten als algemene soorten. Onduidelijk is echter of de huidige graasdruk de gewenste ontwikkeling van vegetatietypen en structuur – en daarmee het gewenste habitat voor de Natura2000 doelsoorten, overige vogels en biodiversiteit – mogelijk zal maken. Voor regulier beheer van de grote grazers i.r.t. de doelstellingen (hand-aan-de-kraan-principe) is het nog te vroeg, omdat er onvoldoende (meerjarige) data beschikbaar zijn om hier handen en voeten aan te geven.

WENR concludeert dat er geen systematische monitoring van kleine zoogdieren, insecten, vissen en amfibieën plaatsvindt. Gezien de ecologische vereisten van de vogeldoelsoorten in relatie tot hun foerageergedrag en hun dieetkeuze (zoetwatervis, amfibieën, insecten (ongewervelden) en kleine zoogdieren) is het opmerkelijk dat hier helemaal niet op wordt gestuurd middels monitoring. Vooral omdat veel van de genoemde soortgroepen van belang zijn als stapelvoedsel voor de doelsoorten en daarmee mede bepalen wat de draagkracht van het gebied is en (in)direct sturen of de reproductie van de gewenste doelsoorten wel/niet succesvol is.

WENR concludeert dat aan alle aspecten met betrekking tot het dierenwelzijn (voedsel, conditie, beschutting, natuurlijk gedrag/vrije keuzes) van de grote grazers invulling is gegeven.

Tabel 1 Overzichtstabel scoring beleid- en beheerdocumenten. Gehanteerde afkortingen: EBK = evaluatie beleidskader, OVP = Oostvaardersplassen, MP = managementplan, BP =beheerplan. Groen = uitgevoerd, geel = loopt nog en rood = niet uitgevoerd.

	Beleidskader	EBK OVP 2019-2023	MP OVP 2020-2027	N2000 BP 2015	N2000 BP 2024	
Maatregelen Beleidskader		Provincie				WENR
N2000-beheerplan 2015-2023	X			X		
N2000-beheermaatregelen	X		X	X	X	
Reduceren aantallen grote grazers (1100/1500 dieren)	X		X			
Beschutting voor grote grazers realiseren	X		X			
Duurzaamheid van de aanplant beschutting i.r.t. vraat	X					
Reset moerasdeel	X		X	X		
Vernatting van delen in het grazig deel	X		X	X	X	
Maatregelen voortkomend uit het beleidskader						
Kortgrazig grasland voor N2000-soorten			X			
Structuurrijk grasland voor roofvogels			X			
Aanleg poelen (open/met oevervegetatie) en watergangen (vis)			X	X	X	
Aanleg onbegraasde eilandjes in poelen			X	X		
Aanleg vispassages			X	X		
Aanleg stuwen en waterlopen/peilbeheer			X	X	X	
Monitoren en aanpassen uitvoering moeras-reset					X	
Maatregelen buiten het gebied (Kotterbos etc.)			X	X		
Herintroductie kieuwpootkreeft, noordse woelmuis				X		
PAGW Oostvaardersoever, herinrichting Vaartplas, luwtegebied Markerwadden					X	
Welzijn grote grazers						
Beperkte openstelling grote grazers bos in de randgebieden	X		X			
Opstellen protocol afvangen, verwijderen/afschot grote grazers	X		X			
Na reset regulier beheer grote grazers vs. N2000, biodiversiteit, vegetatie, welzijn	X		X		X	
Opstellen protocollen verwijderen grote grazers vs. dierenwelzijn	X		X			
Hand-aan-de-kraan-beheer grote grazers op basis van monitoring	X		X			
Borgen dierenwelzijn (voedsel, conditie, beschutting, natuurlijk gedrag/vrije keuzes)	X		X			
Monitoringsdata gebruiken in toekomstige review	X					
Permanent en proactief communiceren	X					
Onderzoek						
Monitoren N2000-doelsoorten	X		X	X	X	
Wijze van beheer grote grazers	X					
Populatieontwikkeling grote grazers	X		X		X	
Vegetatiestructuurtypen	X		X	X	X	
Structuur graslanden			X	X	X	
Waterstanden en waterkwaliteit			X	X	X	
Welzijn grazers monitoring (inclusief BCS, veterinaire)	X		X			
Monitoren voedselbeschikbaarheid grote grazers	X		X			
Terreingebruik grazers, ganzen, roofvogels	X		X	X	X	
Voor- en nadelen beheermethode 3 soortengrote grazers	X					
Uitnemen 1 of 2 soorten grote grazers	X					
Verwerken/consumeren dode grote grazers	X		X			
Monitoringsmaatregelen			X	X		
SNL-monitoring*			X		X	
SNL buiten gebied**			X			
Monitoring (overige) biodiversiteit	X					
Inventarisatie muizenstand				X		
Inventarisatie visstand				X		
Inventarisatie vogels (PTT, NEM, slaapplek etc.)				X	X	

* SNL-monitoring: vegetatietypen/structuur, flora, broedvogelkartering

** SNL buiten gebied: vegetatietypen/structuur, flora, broedvogels, vlinders, sprinkhanen, bosstructuur

2. Landschap

Is het beleidskader uitgevoerd en heeft de uitvoering het gewenste effect gehad?

Sinds 2018 is substantieel uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de commissie Van Geel. De reductie van het aantal grote grazers en de eerste fase van aanplant van bomen en struiken hebben geleid tot meer variatie en herstel van structuren in het grazige deel. Daarmee is een basis gelegd voor de ontwikkeling van een halfopen landschap, al blijft verdere stimulering van natuurlijke verjonging, uitbreiding van aanplant en gefaseerde verwijdering van rasters noodzakelijk. Tegelijkertijd zijn maatregelen voor peilbeheer en ecologische verbindingen in uitvoering, maar nog niet volledig afgerond.

Voor de komende periode liggen de accenten op het versterken van zachte overgangen tussen water, moeras, grasland en bos, het integreren van landschappelijke maatregelen met recreatieve voorzieningen, en het verbeteren van communicatie richting publiek over tijdelijke verstoringen en de meerwaarde van de ingrepen. Zo kan het gebied zich ontwikkelen tot een aantrekkelijk, gevarieerd en halfopen polderlandschap dat aansluit bij de Natura 2000-doelen en tegelijkertijd toeristisch en recreatief meerwaarde biedt.

Tabel 2 Overzichtstabel aspecten landschap. Groen = gerealiseerd, oranje = deels gerealiseerd en rood = niet gerealiseerd.

Landschap		Toelichting	Aanbeveling/Vervolgactie
Vermindering aantal grote grazers	Gerealiseerd	Populatie teruggebracht naar ca. 1100 dieren (edelherten ± 500, paarden & runderen ± 600), conform managementplan.	Populatie jaarlijks blijven monitoren en aanpassen om overbegrazing te voorkomen.
Aanplant bomen en struiken in grazige deel	Deels gerealiseerd (1 ^e fase)	Ca. 5.000 bomen en 10.000 struiken geplant en beschermd met rasters (± 150 ha). Aanplant is afgerond voor 1 ^e fase.	Doorgaan met gefaseerde uitbreiding tot beoogde ± 300 ha bos-weide landschap en geleidelijke integratie van rasters.
Ontwikkeling halfopen landschap	Deels gerealiseerd	Landschap wordt gevarieerder, maar niet overal halfopen. Rasters beperken begrazing nog.	Verdere aanplant en natuurlijke verjonging stimuleren, rasters gefaseerd verwijderen en variatie in microreliëf en dekking vergroten.
Landschappelijke inpassing van maatregelen	Deels gerealiseerd	Beleid schrijft inpassing voor, maar knelpunten bestaan (peildynamiek, connectiviteit, beschutting).	Integrale landschapsanalyse uitvoeren, maatregelen koppelen aan Natura 2000-doelen en recreatieve beleving.
Ecologische randvoorwaarden (peilbeheer, verbindingen)	Deels gerealiseerd	Werk aan Kitstocht en waterpeilen gestart, maar niet volledig afgerond.	Versnellen uitvoering peildynamiekmaatregelen en ecologische verbindingen om kwaliteit rietmoeras en halfopen landschap te waarborgen.
Overgangen en geleidelijke zonering	Deels gerealiseerd	Overgangen tussen water, moeras, grasland en bos zijn aanwezig, maar nog vaak abrupt (rasters, harde grenzen).	Versterken van zachte overgangen (geleidelijke gradiënten) en landschapsecologische zonering.
Recreatieve inpassing en toeristische aantrekkelijkheid	Deels gerealiseerd	Bezoekerscentrum en paden verbeterd, maar beleving van het halfopen landschap is nog beperkt.	Koppelen van landschappelijke maatregelen aan recreatieve routes, uitzichtpunten en educatieve voorzieningen.
Tijdelijke verstoring door inrichting		Rasters en grondwerkzaamheden leiden tot tijdelijke verstoring en verminderde esthetische waarde.	Communiceren over nut/noodzaak van maatregelen en inzetten op publieksvoorlichting om draagvlak te behouden.

3. Toerisme en recreatie

Is het beleidskader uitgevoerd?

Sinds de Commissie Van Geel in 2018 haar adviezen in het beleidskader formuleerde om de toeristisch-recreatieve functie van de Oostvaardersplassen te versterken, zijn duidelijke stappen gezet, maar de voortgang laat een gemengd beeld zien. Een complicerende factor is dat de adviezen destijds niet in SMART-termen zijn geformuleerd. Hierdoor zijn ze richtinggevend (denk aan: gebruik van termen als 'zoals' en 'meer en verbeterde paden'), maar lastig te vertalen naar concrete resultaten, waardoor de mate van realisatie vaak ergens tussen "gerealiseerd", "deels gerealiseerd" en "niet gerealiseerd" uitkomt (zie Tabel 8.71). Daarmee kunnen we concluderen dat de adviezen (deels) zijn opgevolgd, maar of het hele potentieel is gerealiseerd, kunnen we niet aangeven. Het geheel aan genomen maatregelen weerspiegelt overigens wel een zorgvuldig proces, gekenmerkt door consistentie, oog voor detail en sterk kwaliteitsbewustzijn.

De bezoekerscentra vormen een duidelijk succesverhaal. Het vernieuwde Natuurbelevingscentrum Oostvaarders bij Almere heeft geleid tot een grotere bezoekerscapaciteit. Ook de verdere ontwikkeling van Poort Hollandse Hout bij Lelystad krijgt de komende jaren vorm en zal bijdragen aan een betere spreiding van bezoekers.

Tegelijkertijd blijven er knelpunten bestaan, met name in de drukbezochte zones rond de Knardijk en de Praamweg. De geplande uitbreiding van parkeerfaciliteiten is daar vooralsnog uitgebleven. De Praamweg zal worden heringericht tot een doorfietsroute, waardoor doorgaand autoverkeer wordt ontmoedigd en parkeren langs de berm niet langer mogelijk zal zijn (pers. med. Provincie). In het zogenoemde etalagegebied langs de Trekweg, in het verlengde van de Praamweg, zijn inmiddels wel uitkijkheuvels en parkeervoorzieningen gerealiseerd.

De uitvoering van aanvullende verkeers- en bereikbaarheidsmaatregelen is nog afhankelijk van de resultaten van het verkeersstromenonderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd om inzicht te krijgen in de wijze waarop bezoekers zich door het park verplaatsen en welke vervoersvormen en voorzieningen daarbij het geschiktst zijn. Het verkeersstromenrapport is in de zomer van 2025 opgesteld; de voorbereiding van de vervolgstappen is nog gaande.

Bij de observatievoorzieningen is het beeld gemengd. Op De Roerdomp na zijn nieuwe kijkhutten (nog) niet gerealiseerd, al zal dit komende twee jaar veranderen met o.a. de aanleg van het Observatorium. Tegelijkertijd zijn wel bestaande hutten zoals De Zeearend grondig gerenoveerd en beter toegankelijk gemaakt. Het excursieaanbod in het kerngebied is uitgebreid met onder andere ecomapen en begeleid wandelingen. Deze blijven sterk gereguleerd en seizoensgebonden om de ecologische draagkracht te waarborgen, zoals in het beleidskader geadviseerd is. Voorzieningen in het moerasdeel zijn, vanwege technische beperkingen, niet gerealiseerd; slechts aan de randen zijn kleinschalige verbeteringen zichtbaar, zoals een trekpuntje en de vernieuwde brug naar de Driehoek. Ook de ambitie om nieuwe observatieheuvels te ontwikkelen, is niet waargemaakt. De bestaande Grote en Kleine Praambult vervullen hun rol nog steeds, maar uitbreiding van capaciteit is uitgebleven. Recent aangekondigde plannen voor een uitkijktoren in het Hollandse Hout en een beleefbare Knardijk zijn hoopvol, maar bevinden zich nog in de planfase.

In relatie tot de verkenning van de mogelijkheden voor boten aan de Oostvaardersdijk is de provincie samen met Rijkswaterstaat en zes andere partners in de afgelopen jaren het project Oostvaardersoever gestart ([Oostvaardersoever – Provincie Flevoland](#)). Dit project voorziet onder meer in versterking van de beleving van het binnen- en buitendijkse gebied van het Oostvaardersplassengebied. Recreatie en recreatieve voorzieningen zijn onderdeel van het project. Er komen met de ontwikkeling van de Oostvaardersoever echter geen aanleg- of ankerplaatsen. Ook het recreatief gebruik wordt veel geringer dan in de ambities gedacht. In de aankomende jaren zal blijken wat op dit gebied kan worden gerealiseerd, waaronder voorzieningen voor watertoeristen.

Tabel 3 *Overzichtstabel aspecten toerisme en recreatie. Groen = gerealiseerd, oranje = deels gerealiseerd en rood = niet gerealiseerd.*

Advies beleidskader (2018)	Status 2025	Toelichting
Vergroten capaciteit bezoekerscentra	Deels gerealiseerd	- In Almere is het Natuurbelevingscentrum De Oostvaarders in 2024 volledig vernieuwd en heropend met vergrote capaciteit (Staatsbosbeheer, 2024). - In Lelystad wordt gewerkt aan de ontwikkeling van Poort Hollandse Hout, waarbij het bestaande bezoekerscentrum wordt uitgebreid (Provincie Flevoland, 2024). Deze investeringen vergroten de opvangcapaciteit en de spreiding van bezoekers.
Uitbreiden parkeerplaatsen bij Knardijk, Praamweg en Buitenring	Deels gerealiseerd	- De geplande parkeerplaats bij de Buizerdweg is gerealiseerd (Provincie Flevoland, 2024). - Voor de Knardijk en Praamweg zijn vooralsnog geen uitbreidingen bekend, terwijl het hier op piekdagen wel (erg) druk kan zijn.
Aanleg van kijkhutten op de kade tussen moerasdeel en grazig deel	Deels gerealiseerd	Er zijn op De Roerdomp na geen nieuwe kijkhutten aangelegd in het kerngebied of op de kade tussen het moeras- en grazige deel. Wel zijn enkele bestaande hutten gerenoveerd (Staatsbosbeheer, 2023). Het observatorium komt net naast de kade tussen moeras en grasland (Pers. med. Provincie).
Optimalisatie kwaliteit bestaande kijkhutten	Gerealiseerd	- Diverse bestaande kijkhutten zijn de afgelopen jaren verbeterd. Het betreft onder meer kijkhut <i>De Zeearend</i>, die grondig is gerenoveerd en rolstoeltoegankelijk is gemaakt (Boswachtersblog, 2023). - Ook kijkhutten <i>De Grauwe Gans</i> en <i>De Schollevaar</i> zijn gebruiksvriendelijker en beter toegankelijk geworden.
Uitbreiden capaciteit/kwaliteit begeleide excursies en bereikbaarheid kade	Gerealiseerd	- Het excursieaanbod is de afgelopen jaren uitgebreid, onder meer met elektrische ekoorren en meer begeleide wandelexcursies (Staatsbosbeheer, 2024). - De toegang tot de kade blijft seizoensgebonden en beperkt, mede uit oogpunt van rust voor vogels en grote grazers.
Verkennen mogelijkheden voor aanleg hutten en paden in moerasdeel (vlonders/knuppelpaden)	Deels gerealiseerd	Het vlonderpad door het moeras kwam niet door de natuurtoets. Daarvoor in de plaats zijn een (vlonder)pad nabij de Roerdomp en een nabij het Buitencentrum toegevoegd (Pers. Med. Provincie). In 2023 is een vlonderpad in het moeras buiten de Driehoek aangelegd, dat aansluit op bestaande routes (Staatsbosbeheer, 2023). Hutten in het moerasdeel zijn niet gerealiseerd.
Uitbreiden observatieheuvels	Niet gerealiseerd	- Sinds 2018 zijn er geen nieuwe observatieheuvels aangelegd. De bestaande Grote Praambult en Kleine Praambult worden nog steeds gebruikt, maar er is geen uitbreiding van capaciteit gerealiseerd. - In 2025 heeft de gemeente Lelystad plannen aangekondigd voor de bouw van een uitkijktoren, herontwikkeling van de Grote Praambult en de inrichting van een "beleefbare Knardijk" (Gemeente Lelystad, 2025). Deze projecten bevinden zich echter nog in de planfase en zijn nog niet uitgevoerd.
Verkennen aanlegmogelijkheden boten aan de Oostvaardersdijk	Niet gerealiseerd	In breder NPDL-verband is de provincie samen met partners het project Oostvaardersoevers gestart. Recreatie en recreatieve voorzieningen zijn onderdeel van het project. Er komen met de ontwikkeling van de Oostvaardersoevers echter geen aanleg- of ankerplaatsen. Ook het recreatief gebruik wordt veel geringer dan in de ambities gedacht (Pers. med. Provincie).
Monitoring bezoekers en ecologische effecten	Niet gerealiseerd	- Monitoring van natuurwaarden vindt structureel plaats, onder meer via de jaarlijkse rapportages (Staatsbosbeheer, 2025). - Voor bezoekersaantallen en recreatiedruk zijn gegevens alleen beschikbaar voor randgebieden. In het kerngebied zijn weliswaar cijfers beschikbaar voor excursies, maar al het andere potentieel versturende 'bezoek' hetzij door de beheerder of aannemers die werkzaamheden uitvoeren in het gebied, is niet goed bekend. Beschikbare gegevens over bezoekersaantallen zijn nauwelijks geschikt voor analyse of uitspraken over dosis-effectrelaties recreatie-natuur. De noodzaak voor dergelijk onderzoek lijkt overigens niet groot, aangezien het kerngebied slechts zeer beperkt toegankelijk is.

Heeft de uitvoering het gewenste effect gehad?

Hoewel Recreatie en Toerisme een van de vier doelen is, krijgen we niet de indruk dat de provincie Flevoland de noodzaak van het monitoren van dit doel als urgent ziet. Het doel om het aantal bezoekers uit binnen- en buitenland in het Oostvaardersplassengebied te laten toenemen, is tot op heden niet SMART geformuleerd, wat de effectiviteit en meetbaarheid van het beleid ernstig beperkt. Hoewel er voor het Nationaal Park Nieuw Land wél een concreet SMART-doel van twee miljoen bezoekers op jaarbasis bestaat, is onduidelijk wat dat voor het Oostvaardersplassengebied betekent. We kunnen hooguit stellen dat het Oostvaardersplassengebied hier voor nu slechts een geringe bijdrage aan levert, gelet op de raming in 2018 van 100.000 bezoekers en de beperkte toename van hooguit een verdubbeling in de afgelopen jaren. Zonder een Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden doel is het onmogelijk om gericht te sturen, tussentijds te evalueren of uiteindelijk vast te stellen of de inspanningen daadwerkelijk resultaat opleveren. Een SMART-doel helpt bovendien om prioriteiten te stellen, middelen efficiënt in te zetten en de betrokken partijen helderheid te geven over wat precies wordt nagestreefd.

Doordat geen streefaantallen zijn genoemd, zien we dat ook de urgentie uitblijft om bezoekersaantallen te monitoren. In het jaarverslag van 2018-2019 heeft Staatsbosbeheer al wel een vergelijking gemaakt van bezoekersaantallen aan de bezoekerscentra met het voorgaande jaar, maar in latere jaarrapportages zijn enkel de gegevens van dat betreffende jaar gerapporteerd, zonder een vergelijking met andere jaren. Zeker met het oog op de verdere ontwikkeling van de Poortgebieden en de bredere ontwikkeling van NP Nieuw Land, is het aannemelijk dat het komende decennium te monitoren wat dat betekent voor de groei in aantallen bezoekers.

Hoopgevend is dat informatie over bezoekersaantallen steeds inzichtelijker wordt, zeker met het (ook) registreren van het bezoek aan de randgebieden via registratie van mobiele telefoons. Het loont de moeite om te investeren in het opzetten van een goed monitoringssysteem in de tijd, waarbij ook aandacht is voor de beperkingen qua data. Denk bijvoorbeeld aan rekenregels omtrent het verwijderen van (niet-recreatief) doorgaand verkeer over de Praamweg of over het voorkomen van dubbeltellingen. Inzicht begint met meten en systematisch registreren, ondanks haken en ogen. Zodra die helder zijn, kan de monitoring worden verfijnd en kunnen doelen – waar nodig – worden bijgesteld.

Positieve ontwikkeling is dat het Oostvaardersplassengebied binnen de context van Nationaal Park Nieuw Land voor Recreatie en Toerisme een ontwikkeling doormaakt die ambities heeft boven op de ambities die zijn neergelegd in het beleidskader. Zo zijn de ontwikkelingen in Poort Lelystad aanzienlijk uitgebreider dan beschreven in het beleidskader, met onder meer natuurgerichte verblijfsaccommodatie. En ook het Observatorium wordt in het kader van Nationaal Park Nieuw Land gerealiseerd. Dit bevestigt dat wordt toegewerkt naar een recreatief-toeristische infrastructuur die de komende veertig jaar als basis kan dienen voor recreatie en toerisme in het Oostvaardersplassengebied, mits ook de bezoekersaantallen – en idealiter ook de waardering door bezoekers – gemonitord worden.

Voorwoord

De provincie Flevoland heeft sinds juli 2018 gewerkt aan de uitvoering van het beleidskader voor het beheer van de Oostvaardersplassen. Dit natuurgebied staat nationaal en internationaal in de belangstelling vanwege de ecologische dynamiek, de maatschappelijke betekenis en de complexe afwegingen tussen natuur, landschap en publieke waarden.

De voorliggende wetenschappelijke review is uitgevoerd op verzoek van de provincie Flevoland om te analyseren in hoeverre het bestaande beleidskader voor de Oostvaardersplassen is uitgevoerd door de provincie Flevoland en terreinbeheerder Staatsbosbeheer. Deze review is uitsluitend gebaseerd op beleidsdocumenten en rapportages die zijn aangeleverd door de provincie Flevoland en Staatsbosbeheer, dus niet op eigen onderzoek en analyses.

De review is bedoeld als reflectie- en leerinstrument: zij geeft handvatten voor eventuele beleidsaanpassingen, maar vormt zelf geen beleidsstandpunt. Ook is het bedoeld als verantwoordingsinstrument: wat is wel en niet gerealiseerd? De review beoogt niet om ander beleid te evalueren of nieuw beleid te formuleren, maar om een onafhankelijke, onderbouwde reflectie te bieden op de uitgangspunten, doelen en uitvoeringspraktijk van het huidige provinciale beleidskader.

Het onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research (WENR) tussen april 2025 en oktober 2025. De auteurs danken de betrokken beleidsmedewerkers van de provincie Flevoland, de gedeputeerde van de provincie Flevoland, medewerkers van Staatsbosbeheer en Pieter van Geel als voorzitter van de externe begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen voor hun bereidheid tot een open dialoog en het delen van informatie.

Met deze review beogen wij bij te dragen aan een beter begrip van de beleidsmatige context van de Oostvaardersplassen en aan een constructieve discussie over de toekomst van dit natuurgebied. Deze rapportage vormt een onderbouwing voor verdere beleidsontwikkeling rond de Oostvaardersplassen en de bredere ambitie van Flevoland om natuur, landschap en samenleving duurzaam met elkaar te verbinden.

Wageningen, november 2025,
Namens de auteurs van dit rapport

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Provincie Flevoland is sinds 2016 verantwoordelijk voor het beleid voor de Oostvaardersplassen¹, Staatsbosbeheer is eigenaar van het gebied en voert het beheer uit binnen de kaders van het provinciaal beleid. Het Rijk en de provincie Flevoland (Ministerie van Economische Zaken en provincie Flevoland, 2016) hebben in 2016 een overeenkomst met elkaar afgesloten over het dierenwelzijn van de grote herbivoren. In 2017 heeft de provincie Flevoland een commissie onder voorzitterschap van Pieter van Geel gevraagd een advies te schrijven voor de toekomst van de Oostvaardersplassen. De commissie heeft haar advies (Externe begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen, 2018), met doelen, ambities en kaders voor het toekomstige beleid op 25 april 2018 aangeboden. Uitgangspunten bij het advies zijn onder andere behoud van het karakter van het gebied, het belang van de Natura 2000-doelen voor vogelsoorten, een impuls geven aan recreatie en toerisme en het dierenwelzijn van de grote grazers. Provinciale Staten van Flevoland hebben het advies, inclusief enkele aanvullingen, op 11 juli 2018 overgenomen. Dit advies wordt ook wel het vastgestelde Beleidskader Beheer Oostvaardersplassen genoemd. De provincie Flevoland en Staatsbosbeheer hebben afspraken gemaakt over het beheer en de ontwikkeling van het gebied op basis van het advies. In juli 2018 ondertekenden Gedeputeerde Staten van Flevoland en Staatsbosbeheer een convenant waarin werd afgesproken dat er een managementplan opgesteld zou worden als uitwerking van dit beleid. Gedeputeerde Staten van Provincie Flevoland stemde op 26 mei 2020 (Staatsbosbeheer, 2020) in met dit nieuwe managementplan. In het plan zijn de vernieuwde afspraken en werkwijzen vastgelegd die leidend zijn voor het dagelijkse beheer.



Figuur 1 Panoramaview over de Oostvaardersplassen vanaf uitkijkheuvel de Grote Praambult.
Foto: Fabrice Ottburg©.

¹ De Oostvaardersplassen maken deel uit van Nationaal Park Nieuwland. Dit park omvat de Oostvaardersplassen, de Lepelaarsplassen, het Markermeer en de Marker Wadden.

In het vastgestelde Beleidskader Beheer Oostvaardersplassen staat de aanbeveling om een onafhankelijke, complete, wetenschappelijk onderbouwde review van de ontwikkeling van de Oostvaardersplassen uit te voeren. Het moment waarop dit zou moeten gebeuren, is nadat de maatregelen uit het Natura 2000-beheerplan in een verder gevorderd stadium van uitvoering zijn en de voorstellen uit het advies hun beslag hebben gekregen in het provinciale beleid en beheer.

De provincie Flevoland heeft Wageningen Environmental Research (WENR) gevraagd om een wetenschappelijke review te geven: een kritisch-wetenschappelijke beoordeling van het gevoerde beleid. Het gaat hier dus niet om het ter discussie stellen van doelen en opgaven zoals die zijn vastgesteld voor het gebied in het kader van Natura 2000.

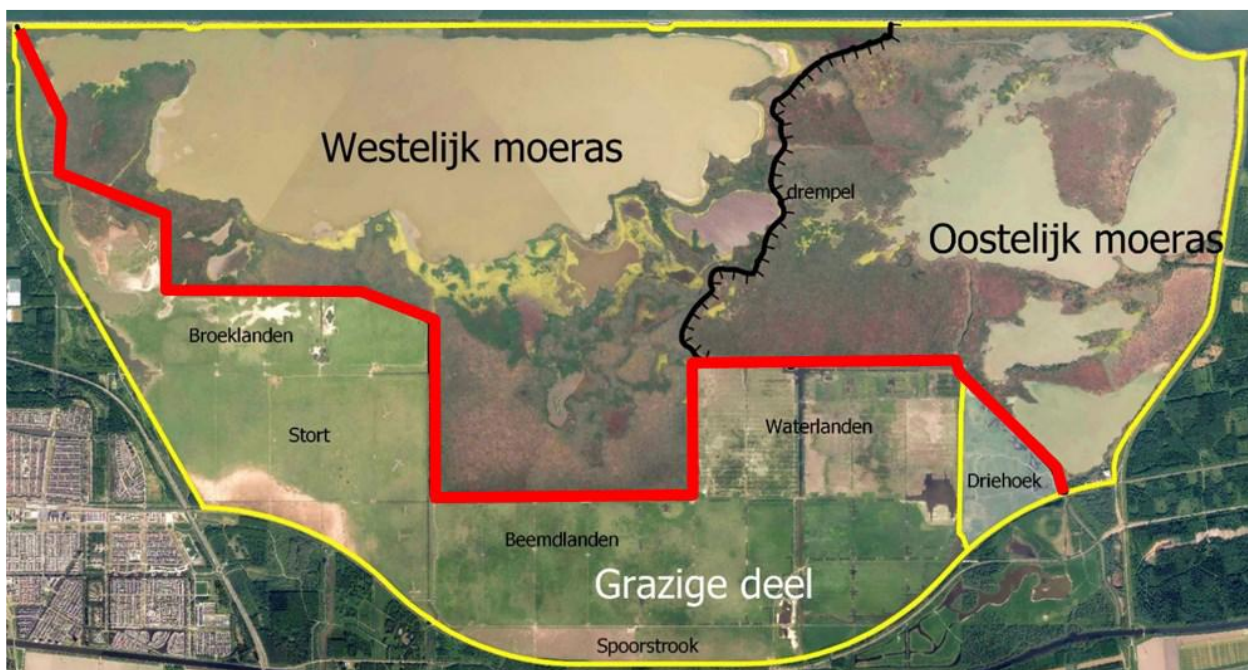
In het vastgestelde beleidskader heeft de commissie Van Geel opgenomen dat zij daarbij van mening is dat in de review niet alleen moet worden ingegaan op het vraagstuk van de grote grazers, maar ook op de realisatie van de Natura 2000-doelstellingen, de ontwikkeling van vegetaties en van de biodiversiteit in het gebied in het algemeen. Met deze review blijven we zo dicht mogelijk bij het vastgestelde beleidskader.

Verder werd in het huidige coalitieakkoord (Provincie Flevoland, 2023b) aangekondigd dat binnen twee jaar gestart wordt met een evaluatie van het beleid in de Oostvaardersplassen, gebaseerd op het rapport van Van Geel.

Figuur 2 en Figuur 3 betreft een topografische weergave van Oostvaardersplassen inclusief toponiemen.



Figuur 2 Verloop ligging en begrenzing Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen.
Bron: Natura 2000-beheerplan Oostvaardersplassen, 2015.



Figuur 3 Topografie Oostvaardersplassen met het moeras (westelijk en oostelijk) en het grazige deel (voorheen de 'droge' randzone). De gele lijn is de Natura 2000-begrenzing van het gebied. Aan de onderkant van de figuur wordt het gebied begrensd door de spoorlijn Almere-Lelystad. Aan de gele lijn is te zien hoe de spoorlijn naar beneden afbuigt en een zogenaamde badkuipvorm aanneemt, waardoor een brede, 'droge' randzone rondom het moeras ontstond (het huidige grazige deel). De rode lijn tussen het moeras en het grazige deel betreft de in 1974-1975 aangelegde kade. De zwarte lijn is de in 1987 aangelegde kade (drempel) om het moeras in twee aparte hydrologische eenheden te kunnen scheiden ten behoeve van de moeras-reset die tussen 1987-1992 is uitgevoerd in het westelijke moeras. Bij de huidige moeras-reset van het westelijke deel treedt deze drempel weer als hydrologische scheiding tussen oost en west op (Cornelissen, 2025).

1.2 Doel

Het is belangrijk om aan de voorkant het doel scherp te hebben met betrekking tot de review. Deze review is niet bedoeld om het gesprek opnieuw te voeren hoe het beleid voor de Oostvaardersplassen ingevuld moet worden. Om tot een onafhankelijke en complete review van de ontwikkeling van het gebied en specifiek van de ontwikkeling van het dierenwelzijn te komen, is zelfstandig feitenonderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van soorten, oppervlakten vegetaties, condities van de grote grazers en de omstandigheden waarin zij leven.

1.3 Vragen

De review is erop gericht om antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Op welke wijze is in de uitvoering invulling gegeven aan het beleidskader dan wel beleid? Is dit conform het beleidskader Oostvaardersplassen? Dit betreft niet alleen de grote grazers, maar gaat ook om de andere opgenomen onderdelen.
2. Op welke wijze zijn de verschillende adviezen uit het beleidskader opgepakt en ingevuld? Is opvolging gegeven aan de adviezen en hoe is dat gedaan? Zo niet, wat zijn daarvan de redenen?
3. Heeft het gevoerde beleid ook het gewenste resultaat opgeleverd? Zijn er resultaten waarneembaar die toe te schrijven zijn aan de genomen maatregelen uit het beleidskader?

1.4 Uitgangspunten voor de review

Het beleidskader dan wel het advies van de commissie Van Geel (Externe begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen, 2018) vormt de basis voor deze review. Het beleidskader werkte door in het managementplan (Staatsbosbeheer 2020) en Natura 2000-beheerplan (Provincie Flevoland, 2024). In 2023 heeft de provincie Flevoland het beleidskader geëvalueerd (Provincie Flevoland, 2023). Deze documenten vormen de basis voor deze review en de daarin voorkomende maatregelen zijn gescreend op welzijn van grote grazers, onderzoek in relatie tot o.a. biodiversiteit en Natura 2000-doelstellingen, overige soorten (kleine zoogdieren, insecten, vissen en amfibieën), landschap, recreatie en toerisme. Hiervoor heeft de provincie Flevoland en Staatsbosbeheer diverse documenten aangeleverd aan WENR. Daarnaast heeft WENR tweemaal een veldbezoek gebracht aan de Oostvaardersplassen om uitgevoerde maatregelen te bekijken en informatie in te winnen bij Staatsbosbeheer en de provincie Flevoland.



Figuur 4 Veldbezoek onder begeleiding van Staatsbosbeheer. Foto: Fabrice Ottburg®.

De volgende aspecten zijn binnen de review betrokken en meegenomen in de uitwerking:

Ontwikkeling van soorten in het gebied

In verband met de juridische procedures rond de reset van de grote grazers in het gebied, is in 2020 een deskundigenrapport (Mouissie et al., 2020) opgesteld. In dit rapport is onder meer gekeken naar de gevolgen van overbegrazing in de Oostvaardersplassen door grote grazers voor de biodiversiteit in het gebied. Uit het deskundigenrapport blijkt dat als gevolg van overbegrazing door grote grazers een groot aantal broedvogelsoorten uit het gebied is verdwenen of sterk in aantal achteruit is gegaan. In deze review is onderzocht of de soortensamenstelling in het gebied, na de reset van de grote grazers en het huidige populatiebeheer, op de in het beleidskader genoemde aantallen zich zodanig heeft ontwikkeld dat de biodiversiteit in het gebied is verbeterd. Het gaat daarbij niet alleen om kwalificerende vogelsoorten voor het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen, maar ook om andere beschermde en bijzondere (Rode Lijst) soorten in het kader van de biodiversiteit.

Ontwikkeling van de vegetatie in het gebied

Verloopt de ontwikkeling van de vegetatie zoals verwacht als gevolg van de maatregelen die in het kader van het Beleidskader zijn uitgevoerd? Als knelpunten voor kwalificerende vogelsoorten worden in het Natura 2000-beheerplan 2024 de volgende aspecten genoemd in relatie tot overbegrazing door grote grazers in het gebied:

- Afname van het areaal van verschillende vegetatiestructuurtypen, de rietvegetatie en gradiënten daartussen;
- Afname van ongestoorde rietvegetaties in poelen en sloten;
- Afname van het areaal van het onbegraasd rietland langs oevers van poelen/sloten met helder water;
- Onvoldoende structuurrijke graslanden, waardoor het prooiaanbod van muizen ontbreekt;
- Ontbreken van overgangen van grasland naar ruigtes en struweel;
- Afname van de dichtheid van de wortelstokken van lisdodde en jong riet.

Onderzocht is of de vegetatie in het gebied na de reset van de grote grazers en het huidige populatiebeheer op de in het beleidskader genoemde aantallen zich zodanig heeft ontwikkeld dan wel naar verwachting zal gaan ontwikkelen, dat de genoemde knelpunten met betrekking tot overbegrazing zijn of worden opgelost.

Conditie van de grote grazers en de omstandigheden waarin zij leven

Voor de conditie van de grote grazers en de omstandigheden waarin zij leven, dienen onder andere de volgende vraagstukken betrokken te worden:

- Is de gehanteerde methodiek voor de bepaling van de Body Condition Score (BCS) in overeenstemming met en wordt daarmee op juiste wijze invulling gegeven aan de passages dierenwelzijn in het beleidskader?
- Aanwezigheid van het beschikbare voedselaanbod en verhouding tot de drie typen grote grazers in het gebied. In het beleidskader is opgenomen dat de begrazingsdruk per hectare beperkt moet worden tot een omvang die versterking van de vegetatietypen en vegetatiestructuur mogelijk maakt, waardoor wintersterfte van grote grazers als gevolg van een tekort aan voedsel van de graslanden wordt voorkomen. Voorlopig wordt voor een aantal jaren een plafond van 1500 dieren, najaarsstand, op de 1080 hectare aangehouden. Onderzocht moet worden in de review of dit, gelet op de aanwezige voedselbeschikbaarheid in het gebied, nog altijd een goede graasdruk is of dat dit bijgesteld moet worden om te komen tot een omvang die versterking van de vegetatietypen en vegetatiestructuur mogelijk maakt en waardoor wintersterfte van grote grazers, als gevolg van een tekort aan voedsel van de graslanden, wordt voorkomen. Daarbij diende ook de aanwezigheid van de populaties (brand)ganzen in het voorjaar in het gebied meegenomen te worden. Wat is de betekenis van grote aantallen ganzen voor de voedselbeschikbaarheid voor de grote grazers? Wat is de verwachting van hoe deze grote groepen ganzen zich ontwikkelen gezien de beoogde vegetatietypen en vegetatiestructuur?
- Nut en noodzaak aanwezigheid van drie soorten grote grazers in het gebied. Daarbij dient ook betrokken te worden wat de mogelijke invloed is op het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van kwalificerende vogelsoorten wanneer een of meerdere soorten grote grazers uit het gebied verwijderd worden.

1.5 Leeswijzer

Dit reviewrapport van het beleidskader voor de Oostvaardersplassen kent dezelfde vier hoofdthema's als het beleidskader. Ook is dezelfde volgorde in prioriteit aangehouden die in het beleidskader werd gemaakt, te weten: natuur, dierenwelzijn, landschap en toerisme/recreatie. In het beleidskader staat het Natura 2000-beheerplan met instandhoudingsdoelstellingen voorop. Daarnaast is integraliteit belangrijk en het bieden van een gebied met een hogere biodiversiteit ook voor soorten die (geen) onderdeel van Natura 2000 zijn. Dierenwelzijn is het tweede, zeer belangrijke thema in het beleidskader voor de Oostvaardersplassen. Het rapport is als volgt opgebouwd na de inleiding:

Hoofdstuk 2 valt meteen met de deur in huis: direct worden de conclusies voor de onderzoeksvragen voor Natura 2000-doelen, biodiversiteit en dierenwelzijn weergegeven. Hoofdstuk 3 gaat in op de Natura 2000-doelen, vervolgens worden in hoofdstuk 4 de Rode Lijstsoorten vogels beschreven en de overige soorten komen aan bod in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 wordt dieper ingegaan op dierenwelzijn van de drie grote grazers en hoofdstuk 7 beschrijft het landschap, gevolgd door toerisme en recreatie in hoofdstuk 8. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 9.

2 Conclusies Natura 2000-doelen, biodiversiteit en grote grazers

De drie onderstaande hoofdvragen van deze review worden in Tabel 4 op hoofdlijnen gescoord. Vervolgens wordt in de daaropvolgende hoofdstukken dieper ingegaan op de diverse onderdelen.

Hoofdvragen:

1. Op welke wijze is in de uitvoering invulling gegeven aan het beleidskader dan wel beleid? Is dit conform het beleidskader Oostvaardersplassen? Dit betreft niet alleen de grote grazers, maar gaat ook om de andere opgenomen onderdelen.
2. Op welke wijze zijn de verschillende adviezen uit het beleidskader opgepakt en ingevuld? Is opvolging gegeven aan de adviezen en hoe is dat gedaan? Zo niet, wat zijn daarvan de redenen?
3. Heeft het gevoerde beleid ook het gewenste resultaat opgeleverd? Zijn er resultaten waarneembaar die toe te schrijven zijn aan de genomen maatregelen uit het beleidskader?

Op hoofdlijnen:

Ad 1. Het beleidskader Oostvaardersplassen is meegenomen in het tweede Natura 2000-beheerplan en het managementplan.

Ad 2. Vrijwel alle onderdelen zijn uitgevoerd. Met betrekking tot de beheermaatregelen is dit echter niet het geval voor alle aspecten. Een illustratie hiervan is het instellen van het peilbeheer met betrekking tot de uitvoering van de moeras-reset in de komende jaren.

Ad 3. Omdat de herinrichtings- en beheermaatregelen grotendeels recent zijn uitgevoerd, concludeert WENR dat het te vroeg is om de daadwerkelijke ecologische effecten in kaart te brengen. Zo is geschiktheid van moerashabitat voor soorten die hiervan afhankelijk zijn nog in volle ontwikkeling. Dit weerspiegelt zich in de broedvogelsoorten dodaars, aalscholver, roerdomp, woudaap, kleine zilverreiger, lepelaar, blauwe kiekendief, porseleinhoen en grote karekiet die de beoogde doelstellingen niet halen. En voor de niet-broedvogelsoorten geldt dit voor lepelaar, wilde zwaan, smient, tafeleend, kuifeend en nonnetje.

In de randzone nam, na een jarenlange afname van het aantal broedparen, het aantal vogelsoorten en broedparen weer toe als gevolg van de afname van het aantal grote grazers waardoor de graslanden structuurrijker werden en oevervegetaties tot ontwikkeling kwamen. Dit betreft zowel Natura 2000-doelsoorten, Rode Lijstsoorten als algemene soorten. Onduidelijk is echter of de huidige graasdruk de gewenste ontwikkeling van vegetatietypen en structuur – en daarmee de gewenste habitat voor de Natura 2000-doelsoorten, overige vogels en biodiversiteit – mogelijk zal maken. Voor regulier beheer van de grote grazers i.r.t. de doelstellingen (hand-aan-de-kraan-principe) is het nog te vroeg, omdat er onvoldoende (meerjarige) data beschikbaar zijn om hier handen en voeten aan te geven.

WENR concludeert dat er geen structurele monitoring van kleine zoogdieren, insecten, vissen en amfibieën plaatsvindt. Gezien de ecologische vereisten van de vogelsoorten in relatie tot hun foerageergedrag en hun dieetkeuze (zoetwatervis, amfibieën, insecten (ongewervelden) en kleine zoogdieren), is het opmerkelijk dat hier helemaal niet op wordt gestuurd middels monitoring. Vooral omdat veel van de genoemde soortgroepen van belang zijn als stapelvoedsel voor de doelsoorten en daarmee mede bepalen wat de draagkracht van het gebied is en (in)direct sturen of de reproductie van de gewenste doelsoorten wel/niet succesvol is.

WENR concludeert dat aan alle aspecten met betrekking tot het dierenwelzijn (voedsel, conditie, beschutting, natuurlijk gedrag/vrije keuzes) van de grote grazers invulling is gegeven. Hiermee voldoet Staatsbosbeheer aan de doelstelling zoals geformuleerd in het beleidskader van de provincie Flevoland.

Tabel 4 Overzichtstabel scoring beleids- en beheerdocumenten. Gehanteerde afkortingen:

BK = beleidskader, OVP = Oostvaardersplassen, MP = managementplan, BP =beheerplan.

Groen = uitgevoerd, geel = loopt nog en rood = niet uitgevoerd.

	Beleidskader	EBK OVP 2019-2023	MP OVP 2020-2027	N2000 BP 2015	N2000 BP 2024	
Maatregelen Beleidskader	Provincie					WENR
N2000-beheerplan 2015-2023	X		X			
N2000-beheermaatregelen	X		X	X	X	
Reduceren aantallen grote grazers (1100/1500 dieren)	X		X			
Beschutting voor grote grazers realiseren	X		X			
Duurzaamheid van de aanplant beschutting i.r.t. vraat	X					
Reset moerasdeel	X		X	X		
Vernatting van delen in het grazig deel	X		X	X	X	
Maatregelen voortkomend uit het beleidskader						
Kortgrazig grasland voor N2000-soorten			X			
Structuurrijk grasland voor roofvogels			X			
Aanleg poelen (open/met oevervegetatie) en watergangen (vis)			X	X	X	
Aanleg onbegraasde eilandjes in poelen			X	X		
Aanleg vispassages			X	X		
Aanleg stuwen en waterlopen/peilbeheer			X	X	X	
Monitoren en aanpassen uitvoering moeras-reset				X		
Maatregelen buiten het gebied (Kotterbos etc.)			X	X		
Herintroductie kieuwpootkreeft, noordse woelmuis				X		
PAGW Oostvaardersoever, herinrichting Vaartplas, luwtegebied Markerwadden					X	
Welzijn grote grazers						
Beperkte openstelling grote grazers bos in de randgebieden	X		X			
Opstellen protocol afvangen, verwijderen/afschot grote grazers	X		X			
Na reset regulier beheer grote grazers vs. N2000, biodiversiteit, vegetatie, welzijn	X		X		X	
Opstellen protocollen verwijderen grote grazers vs. dierenwelzijn	X		X			
Hand-aan-de-kraan-beheer grote grazers op basis van monitoring	X		X			
Borgen dierenwelzijn (voedsel, conditie, beschutting, natuurlijk gedrag/vrije keuzes)	X		X			
Monitoringsdata gebruiken in toekomstige review	X					
Permanent en proactief communiceren	X					
Onderzoek						
Monitoren N2000-doelsoorten	X		X	X	X	
Wijze van beheer grote grazers	X					
Populatieontwikkeling grote grazers	X		X		X	
Vegetatiestructuurtypen	X		X	X	X	
Structuur graslanden			X	X	X	
Waterstanden en waterkwaliteit			X	X	X	
Welzijn grazers monitoring (inclusief BCS, veterinaire)	X		X			
Monitoren voedselbeschikbaarheid grote grazers	X		X			
Terreingebruik grazers, ganzen, roofvogels	X		X	X	X	
Voor- en nadelen beheermethode 3 soortengrote grazers	X					
Uitnemen 1 of 2 soorten grote grazers	X					
Verwerken/consumeren dode grote grazers	X		X			
Monitoringsmaatregelen			X	X		
SNL-monitoring*			X		X	
SNL buiten gebied**			X			
Monitoring (overige)biodiversiteit	X					
Inventarisatie muizenstand				X		
Inventarisatie visstand				X		
Inventarisatie vogels (PTT, NEM, slaappleaats etc.)				X	X	

* SNL-monitoring: vegetatietypen/structuur, flora, broedvogelkartering.

** SNL buiten gebied: vegetatietypen/structuur, flora, broedvogels, vlinders, sprinkhanen, bosstructuur.

3 Natura 2000-doelen

3.1 Inleiding

Voor de review van het beleidskader is zowel het eerste als het tweede beheerplan relevant. Het beleidskader is grotendeels gebaseerd op het oude beheerplan van 2015. Met het nieuwe beheerplan kan worden nagegaan wat er nu van is overgenomen en uitgevoerd. Soms heeft de provincie ook zaken anders aangepakt dan in het oude beheerplan stond vermeld, omdat zij er in de loop van de tijd anders tegen aan is gaan kijken. Die verschillen trachten wij op hoofdlijnen in dit hoofdstuk weer te geven: wat stond in het oude beheerplan, wat is door de Commissie Van Geel aanbevolen en hoe wordt er nu tegen aangekeken in het nieuwe beheerplan. En waarom is het dan wel of niet uitgevoerd? Uiteraard gaan wij in dit hoofdstuk niet de knelpuntenanalyse overdoen die al voor het nieuwe beheerplan is gemaakt. Het gaat immers om een review van het beleidskader en niet om een evaluatie van het nieuwe beheerplan. Wel wordt bijvoorbeeld verwezen naar de lijst met de ecologische vereisten, afkomstig uit het nieuwe beheerplan. De Commissie Van Geel, ingesteld door de provincie Flevoland en het Rijk in november 2017, kreeg als opdracht:

“Een advies uit te brengen over het toekomstig beheer van de Oostvaardersplassen en de grote grazers.” Bij dat advies gebruikte de commissie het bestaande beheerplan en evaluaties als belangrijke informatiebron. Ze toetste de uitvoering van het toenmalige beheerplan (2015-2020) aan maatschappelijke verwachtingen, ecologische doelen en dierenwelzijnsnormen. Het beheerplan was een directe aanleiding en referentiekader voor de analyse van de Commissie Van Geel. De Oostvaardersplassen (OVP) waren jarenlang onderwerp van maatschappelijk en politiek debat, vooral over het beheer van grote grazers (edelherten, heckrunderen, konikpaarden), sterfte in de winter en de vraag of het gebied wel of niet ‘natuur’ of ‘wildreservaat’ moest zijn. In het Beheerplan OVP 2015-2020 van Staatsbosbeheer waren keuzes gemaakt over populatiebeheer, begrazing en toegankelijkheid. Dit plan stond onder zware politiek en maatschappelijke kritiek. Bij het uitbrengen van het advies door de Commissie Van Geel gebruikte zij het beheerplan en toetste dit aan maatschappelijke verwachtingen, ecologische doelen en dierenwelzijnsnormen. De commissie concludeerde dat het huidige beheerplan onvoldoende rekening hield met dierenwelzijn en maatschappelijk draagvlak. Ook vond de commissie dat er een nieuw beheerregime moest komen met meer beschutting, minder grote grazers en met betere verbindingen met omliggende natuurgebieden.

Na het advies van de Commissie Van Geel stelde de Provinciale Staten op 11 juli 2018 het beleidskader vast als provinciaal beleidskader Oostvaardersplassen. Daarin werd het advies van de Commissie Van Geel vrijwel integraal overgenomen en stelde Staatsbosbeheer een managementplan op. De provincie heeft zelf de regierol in het natuurbeheer (voorheen lag deze grotendeels bij het Rijk/Staatsbosbeheer).

Voor een review van het beleidskader is het daarom van belang om te weten wat er in het eerste beheerplan (Kuil et al., 2015) voor de Oostvaardersplassen stond. Een Natura 2000-beheerplan wordt voor zes jaar vastgesteld en had daarmee een looptijd tot 2021. In 2021 is het beheerplan uit 2015 door gedeputeerde staten verlengd voor een periode van maximaal zes jaar. Het tweede Natura 2000-beheerplan is opgesteld in 2024 voor de periode 2024-2029.

In dit hoofdstuk over Natura 2000 wordt inzicht gegeven in welke instandhoudingsmaatregelen vanuit het beleidskader en in de Natura 2000-beheerplannen zijn opgenomen en of deze inmiddels op een juiste manier zijn uitgevoerd. Vervolgens is gekeken aan de hand van monitoringsgegevens of al resultaten zichtbaar zijn en conclusie kunnen worden getrokken in welke richting een en ander zich ontwikkelt (in relatie tot vegetatieontwikkeling, oplossen knelpunten voor Natura 2000-vogelsoorten, biodiversiteit etc.).

3.2 Natura 2000-doelen

Onderstaande tekst (gehele paragraaf) is overgenomen uit het Natura 2000-beheerplan (Kuil et al., 2015). Daarbij zijn in het nieuwe beheerplan een aantal wijzigingen opgetreden, zoals de herintroducties, waarop later wordt ingegaan. Deze paragraaf geeft aan wat het vertrekpunt was voor het externe advies van de Commissie Van Geel.

Het Natura 2000-netwerk is opgedeeld in acht zogenaamde Natura 2000-landschappen.

De Oostvaardersplassen vallen onder het landschapstype 'Meren en Moerassen', categorie B 'Zeeklei'.

Per landschapstype is de landschappelijke kernopgave uitgewerkt in meerdere specifieke kernopgaven.

Voor de Oostvaardersplassen zijn dat:

- Voldoende ruiplaatsen en rustgebieden voor watervogels.
- Herstel van grote oppervlakten/brede zones overjarig riet, inclusief waterriet, door herstel van natuurlijke peildynamiek en het tegengaan van verdroging t.b.v. rietvogels.
- Plas-drassituaties voor smienten en broedvogels.

De hoofddoelstelling van de Oostvaardersplassen luidt: 'Het in stand houden en verder laten ontwikkelen van een natuurlijk dynamisch moerasesysteem met een hoge natuurwaarde als voortplantings- en verblijfgebied van vrij levende moerasvogels en zoogdieren. Natuurlijke processen bepalen de structuren en patronen in het gebied, die samen met die processen ruimte geven aan Europese inheemse planten- en diersoorten.' Dat houdt in dat de mens alleen de randvoorwaarden voor die natuurlijke processen creëert en zorgt voor de aanwezigheid van sleutelsoorten, die op hun beurt op natuurlijke wijze leefomstandigheden voor tal van andere soorten scheppen. De grote aantallen ruiende grauwe ganzen vormen samen met de grote, wilde herbivoren én de aanwezigheid van dynamiek in waterpeil: belangrijke randvoorwaarden voor het voortbestaan van de biodiversiteit in de Oostvaardersplassen.

Perspectief

Met de voortzetting van het huidige beheer worden de instandhoudingsdoelen voor 19 tot 23 vogelsoorten op termijn niet gehaald. De ecologische vereisten voor een goede staat van instandhouding van de Natura 2000-soorten worden niet voldoende vervuld, doordat een aantal sleutelfactoren/processen in de Oostvaardersplassen niet op orde is. De belangrijkste knelpunten zijn:

- Onvoldoende peildynamiek in het moerasdeel;
- Onvoldoende connectiviteit van wateren binnen en buiten het gebied;
- Het ontbreken van (ondiepe) poelen en onbegraasde eilandjes.

Het Natura 2000-beheerplan geeft het volgende overzicht van de ecologische vereisten van de Natura 2000-vogelsoorten (Tabel 5 en Tabel 6).

Tabel 5 Overzicht van de ecologische vereisten van de Natura 2000-vogelsoorten in de Oostvaardersplassen m.b.t. het moerasdeel.

Habitatvereisten moerasdeel	Natura 2000-vogelsoorten
1. Grote oppervlakten overjarig riet, vaak geïnundeerd t/m juni, zodat het rietland geïsoleerd ligt en predatie door grondpredatoren voorkomen wordt.	Reigerachtigen en lepelaar (broedlocatie): grote zilverreiger, kleine zilverreiger, roerdomp, woudaap, lepelaar Kiekendieven (broedlocatie): bruine kiekendief, blauwe kiekendief Moeraszangvogels van geïnundeerd riet (broedlocatie): grote karekiet, snor Ruiende watervogels: grauwe gans, slobbeend, kraakeend
2. Kale slikvlaktes en ondiep open water (max. 30 cm waterschijf) van half juni t/m september, waarin muggenlarven toegankelijk zijn en/of vis indikt.	Niet-broedende steltlopers: kluut, kempfaan, grutto Reigers en lepelaar: grote zilverreiger, kleine zilverreiger, lepelaar Niet-broedende eenden: slobbeend, bergeend, pijlstaart, kraakeend
3. Inundatiezones met verdrinken of plasdrasvegetaties (ontstaan door de opeenvolging van natte seizoenen op droge seizoenen of natte jaren op droge jaren).	Inundatie-afhankelijke soorten: dodaars, grote zilverreiger, roerdomp, woudaap, porseleinhoen
4. Moeraspioniersvegetatie met grote zaadproductie waarin bepaalde prooidieren beschikbaar en toegankelijk zijn.	Soorten afhankelijk van moeraspioniersbegroeiing of predatoren van die soorten: blauwe kiekendief, zeearend, wintertaling, pijlstaart, blauwborst
5. Ondiep (klein) water met matig tot goed doorzicht, waar dankzij periodieke waterstandverlaging en inundatie vanuit andere wateren geregeld visverjonging kan optreden.	Visetende zichtjagers van enigszins beschutte, vegetatierijke situaties: dodaars, grote zilverreiger, roerdomp, woudaap
6. Grote randlengte water/riet, waarin toegankelijkheid en beschikbaarheid van prooidieren wordt gecombineerd met voldoende dekking.	Waadvogels van rietranden: roerdomp, woudaap, porseleinhoen
7. Langzaam verlandend, verruigend en/of verbossend rietland/struweel, waar de bodem (tijdelijk) goed toegankelijk is door het aanvankelijk ontbreken van een dichte kniklaag.	Moeraszangvogels van landriet en vochtig struweel: rietzanger, blauwborst
8. Geïndeerde bosschages en struweel, zodat de bosschages en het struweel geïsoleerd liggen en predatie door grondpredatoren voorkomen wordt.	Koloniebroeders: aalscholver, grote zilverreiger, kleine zilverreiger, lepelaar, zeearend Woudaap (roepplaats)
9. Beschut ondiep open water dat niet doorwaadbaar is voor predatoren waardoor predatie door grondpredatoren voorkomen wordt.	Rustende/slapende eenden, ganzen en zwanen: nonnetje, kuifeend, tafeleend, kolgans, brandgans, grauwe gans, wilde zwaan, smient, kraakeend, slobbeend, bruine kiekendief

Tabel 6 Overzicht van de ecologische vereisten van de Natura 2000-vogelsoorten in de Oostvaardersplassen m.b.t. het grazige deel.

Habitatvereisten grazig deel	Natura 2000-vogelsoorten
1. Korte, hoogproductieve graslanden (zowel nat als droog) op geringe afstand van het moerasdeel en van (drink)water. Levert als voedsel eiwitrijk gras, larven van dansmuggen, (pullen van) grauwe ganzen en in najaar en winter ook muizen.	Grazende watervogels: grauwe gans, brandgans, kolgans, smient, wilde zwaan steltlopers: grutto en kempfaan roofvogels: bruine kiekendief en zeearend (prederend op resp. pullen en grotere exemplaren van grauwe ganzen) grote zilverreiger (muizen, bruine kikkers)
2. Structuurrijk grasland met een mozaïek van kort gras en hoger gras of ruigte voor voedselvoorziening (zangvogels en muizen).	Bruine kiekendief, blauwe kiekendief, blauwborst (i.g.v. ruigte)
3. Geïsoleerde poelen en plassen zonder oeverbegroeiing, periodiek geïnundeerde grasland met kort gras voor voedselvoorziening (kikkers, larven van dansmuggen en andere ongewervelden, algen) en als rustgebied (steltlopers).	Reigerachtigen: grote zilverreiger pleisterende steltlopers: grutto, kluut, kempfaan eendensoorten: kraakeend, bergeend, pijlstaart, slobbeend
4. Poelen, sloten, tochten en greppels zonder oeverbegroeiing die ten minste in het winterhalfjaar met elkaar verbonden zijn voor voedselvoorziening, met name stekelbaarzen (pionierssituaties met visverjonging).	Viseters: grote zilverreiger, kleine zilverreiger, lepelaar en nonnetje
5. Poelen, sloten, tochten, greppels en geïnundeerd grasland met enige oeverbegroeiing of hoog gras voor dekking en voedselvoorziening (vis, kikkers, muggenlarven en andere waterinsecten).	Dodaars, roerdomp, porseleinhoen, soms grote karekiet

Om deze processen te verbeteren, zijn maatregelen nodig in het moerasdeel, in het grazige deel en in de omgeving.

Maatregelen

Maatregelen in het moerasdeel

In de eerste plaats wordt een successie-terugzettende ingreep uitgevoerd door middel van actieve waterstandverlaging en herinundatie. Hiermee wordt een reset van de vegetatieontwikkeling en visfauna in het moerasdeel gerealiseerd. Onder 'actieve waterstandverlaging' wordt een periode van drie jaar verstaan waarin het waterpeil in het gehele moerasdeel drastisch wordt verlaagd (ook 's winters). De periode van (geleidelijke) herinundatie duurt vervolgens ook minstens drie jaar. Op grond van eerdere cycli van meerjarige waterstandverlaging en herinundatie in het moerasdeel, is bekend dat deze ingrepen gedurende circa tien jaar sterk van invloed zijn op de aantallen moeras- en watervogels, gerekend vanaf het begin van een droogval en bij de huidige vorm van het aflatwerk. Het effect bestaat uit opeenvolgende hoge pieken van de populaties van verschillende soorten moeras- en watervogels in het gebied, die na een aantal jaren langzaam tot snel weer dalen tot een lager niveau.

Daarnaast worden maatregelen getroffen om een geschikte basis te leggen voor een regenmodel, waarin menselijk ingrijpen niet of nauwelijks meer nodig is. Door aanpassing van het aflatwerk moet een zo groot mogelijke seizoens- en jaarlijkse peildynamiek bereikt worden (het peil ligt 's winters relatief hoog en zakt 's zomers). Omdat het peil 's winters relatief hoog ligt en 's zomers zakt, is er een voorziening nodig die jaarrond water afvoert; 's winters minder en 's zomers alleen wanneer het waterpeil zakt tot beneden het huidige stuwpeil (NAP -3,70m).

De verwachting is dat beide maatregelen elkaar versterken, omdat met de tweede maatregel de periodes van waterstandverlaging en herinundatie worden opgerekt, waardoor zowel de seizoens- als jaarlijkse dynamiek toeneemt. Het voordeel hiervan is dat een herstart niet iedere 10 à 15 jaar hoeft plaats te vinden, en dat er in het gunstigste geval geen actieve waterstandverlaging en inundatie meer nodig zullen zijn.

Maatregelen in het grazige deel

In het grazige deel wordt een aantal maatregelen getroffen. Vispassages zorgen voor een betere verbinding tussen de wateren binnen en buiten het gebied. Dit is van belang om de foerageermogelijkheden (op onder andere stekelbaars) voor lepelaars en reigers te vergroten. De Waterlanden worden ingericht als periodieke overstromings- en begrazingsvlakte. In combinatie met het oostelijke en het westelijke moerasdeel kunnen hiermee gedurende de seizoenen voor een maximaal aantal soorten gunstige omstandigheden worden verzekerd. Het verondiepen van een aantal plassen en het graven van een aantal poelen draagt ook bij aan het vergroten van de foerageermogelijkheden van lepelaars en reigers. Ten slotte leidt het aanleggen van onbegaasde eilandjes tot locaties waar dodaars en porseleinhoen kunnen broeden.

Maatregelen buiten het gebied

Aanwezigheid van (jonge) konijnen op de open plekken in het Kotterbos kan flink worden versterkt door langs de bosranden plaatselijk zandhopen aan te brengen waar ze holen in kunnen graven. Jonge konijnen kunnen tijdens het broedseizoen een belangrijke prooi vormen voor (wijfjes van) de blauwe kiekendief. In het belang van diezelfde vogel wordt onderzocht of het mogelijk is om de bermen op bepaalde locaties 'kiekendiefvriendelijk' te beheren en welke mogelijkheden er zijn op het gebied van akkerrandenbeheer, aanleg van akkerreservaten met verschillende soorten graan en het nalaten van muizenbestrijding.

Herintroducties

Om het voedselaanbod voor respectievelijk lepelaars en kiekendieven te vergroten, wordt onderzocht of de (her)introductie van de kieuwpootkreeft en de noordse woelmuis mogelijk is.

Monitoring en evaluatie

Het monitoringsprogramma is onderdeel van het beheerplan. Door de relevante soorten en habitattypen goed te volgen, is het mogelijk het effect van de maatregelen te evalueren (Tabel 7).

Tabel 7 Bestaande monitoring instandhoudingsdoelen.

Monitoring instandhoudingsdoelen	Locatie	Verantwoorde instantie voor uitvoering	Huidige frequentie	Doelbereik vogelsoorten			
				Omvang populatie	Omvang leefgebied	Kwaliteit leefgebied	Dragekracht leefgebied
Tellingen water- en moerasvogels (vliegtuig)	Hele gebied	RWS	Maandelijks	x			x
Tellingen broedvogelkolonies (vliegtuig; aalscholver ook a/d grond)	Moerasgedeelte	RWS	Maandelijks in broedseizoen	x		x	x
Tellingen water- en moerasvogels (hut en dijk)	Moerasgedeelte	SBB	Maandelijks	x			x
Tellingen broedvogels	Moerasgedeelte	SBB	Broedseizoen, jaarlijks	x			x
Tellingen broedvogels	Grazig gedeelte	SBB	Broedseizoen, 1 x per 5 jaar	x			x
Tellingen foeragerende roofvogels	Grazig gedeelte	SBB	Maandelijks	x			x
Territoriumkartering roofvogels	Hele gebied	SBB	Broedseizoen, jaarlijks	x			x
Transecttellingen alle aanwezige vogelsoorten	Grazig gedeelte	SBB	Maandelijks	x			x
Ganzenslaaplaatsstelling	Moerasdeel	SOVON en SBB	2x per winter	x	x		x
Rietbegrazing door ruiende grauwe ganzen (vliegtuig)	Moerasgedeelte	RWS/SBB	1 x per jaar		x	x	x
Terreingebruik grote grazers en ganzen	Grazig gedeelte en aangetakte bossen	SBB	1 x per week		x	x	
Structuurmetingen graslanden, inclusief de beschuttingslocaties	Grazig gedeelte	SBB	Maandelijks			x	x
Vegetatietypenkartering	Hele gebied	SBB	1 x per 12 jaar			x	x
Vegetatiestructuurkartering	Hele gebied	SBB	1 x per 4 jaar		x	x	x
Inventarisatie muizenstand	Grazig gedeelte	SBB	Onregelmatig		x	x	x
Inventarisatie visstand	Hele gebied	WZZ en SBB	Onregelmatig *			x	x
Grondwaterstand	Grazig gedeelte	SBB	1 x per 2 weken			x	
Waterstand moeras (t.o.v. NAP)	Moerasgedeelte	SBB	Dagelijks		x	x	x
Bodemhoogte moeras	Moerasgedeelte	SBB/Land-meetkundig bureau	1 x per 5 jaar		x	x	x

3.3 Beheerplannen en managementplan Oostvaardersplassen in relatie tot Natura 2000

De commissie Van Geel heeft geconstateerd dat de realisatie van de Natura 2000-doelstellingen onder sterke druk staat. De ecologische vereisten van het beheer voor een goede staat van instandhouding van de N2000-soorten worden niet voldoende vervuld. In het moerasdeel van het kerngebied is moerasriet verdwenen door onvoldoende peildynamiek en een beperkte verbinding met andere wateren. Door intensieve en jaarrond begrazing van het riet door grauwe ganzen in plaats van begrazing in de rui-periode mei-juni, is het areaal riet ook afgenomen. Hierdoor is meer open water ontstaan en zijn grote vissoorten toegenomen ten koste van kleine soorten die als voedsel dienen voor vogels.

In het grazige deel van de Oostvaardersplassen is een steeds groter areaal aan kortgrazig grasland ontstaan en zijn struweel, ruigte en hoger gras afgenomen. Naast het verdwijnen van ecotooptypen zijn ook overgangen tussen de typen verdwenen en zijn oevers overwegend kaal. Deze ontwikkeling heeft geleid tot een afname van kleine zoogdieren, insecten en amfibieën. Hierdoor is de kwaliteit van het gebied als foerageergebied voor N2000-soorten afgenomen.

De commissie Van Geel meldt dat in het N2000-beheerplan daarom de volgende maatregelen zijn opgenomen met als doel de biodiversiteit in het algemeen te bevorderen, evenals de variatie in vegetaties en structuur en daarmee de variatie in het landschap:

- Reset van het moerasdeel: waterstandverlaging en herinundatie;
- Aanpassing van het bovenpeil na klink met een maximale jaar/seizoensdynamiek van het peil;
- Aanleg van vispassages voor visetende vogels in het grazig deel;
- Optimalisatie van peildynamiek van de Waterlanden in het buitenkaadse deel als overstromings- en begrazingsvlakte voor waadvogels en eenden;
- Aanleg van poelen in het grazige deel eventueel met eilandjes als broedgelegenheid;
- Inrichtingsmaatregelen in het Kotterbos en bermbeheer elders t.b.v. foerageergebied voor kiekendieven;
- Reset van de aantallen grote grazers in 2018 naar circa 1100 dieren en daarna een najaarsstand handhaven van circa 1500 dieren. Voor heckrunderen wordt gestreefd naar een toename tot circa 230 dieren, voor konikpaarden naar 450 en voor edelherten naar circa 490 dieren (exclusief nieuwe aanwas). Het aantalsbeheer dient plaats te vinden middels een hand-aan-de-kraan-principe in relatie tot de doelstellingen.

In het managementplan Oostvaarderplassen (Staatsbosbeheer, 2020) wordt aangestuurd op het herstel van natuurlijke processen binnen de Oostvaarderplassen. Daar waar processen vanuit hun natuurlijke dynamiek ontoereikend zijn, wordt incidenteel bijgestuurd door grote ingrepen.

De review richt zich daarom op een evaluatie van de getroffen maatregelen en het beheer versus de ontwikkeling van vegetatie(structuur)typen en de biodiversiteit/N2000-vogelrichtlijndoelsoorten. De monitoringsgegevens met betrekking tot de ontwikkeling van de vegetatie(structuur)typen, aantalsontwikkeling van N2000-vogelrichtlijndoelsoorten (broedvogels, niet broedvogels), Rode Lijstsoorten vogels, kleine zoogdieren, insecten, vissen en amfibieën is hierbij beoordeeld in relatie tot de doelstellingen en landelijke trends van deze soorten ((indien beschikbaar) (Groot Bruinderink et al., 2008). Met betrekking tot de aantallen grote grazers zou de finetuning van de begrazingsdruk op basis van de aantallen per soort moeten zijn gebeurd. Hierbij dient rekening gehouden te worden met soortspecifieke eigenschappen (dieetkeus, terreingebruik, voedselbehoefte; één edelhert heeft minder voedsel nodig dan één heckrond). Daarnaast zou de begrazingsdruk moeten borgen dat ook voldoende voedsel van voldoende kwaliteit beschikbaar blijft voor foeragerende ganzen (grauwe-, kol- en brand ganzen).

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is het van belang om de invloed van grote aantallen ganzen voor de voedselbeschikbaarheid voor de grote grazers na te gaan. Wat is de verwachting van hoe deze grote groepen ganzen zich ontwikkelen gezien de beoogde vegetatietypen en vegetatiestructuur? Wat is het nut en noodzaak van de aanwezigheid van drie soorten grote grazers in het gebied? Daarbij dient ook de mogelijke invloed op het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van kwalificerende vogelsoorten betrokken te worden als een of meerdere soorten grote grazers uit het gebied verwijderd worden. Deze vraag zal in de review alleen beantwoord worden op basis van bestaande documenten en modelstudies (onder andere Groot Bruinderink et al., 1999; Kramer et al., 2024). Deze vragen zouden verder ook beantwoord kunnen worden met een nieuwe modelstudie, maar dit valt buiten de scope van de reviewopdracht.

3.4 Abiotiek

Voor de ontwikkeling van de vegetatie in de Oostvaarderplassen is de abiotiek van belang. Het weer en het waterpeil van het oppervlakte- en grondwater sturen de ontwikkeling van de vegetatie en de aanwezigheid van fauna. Strengere winters zijn van invloed op het migratiegedrag van vogels, die in zachte winters in de Oostvaardersplassen blijven en niet verder zuidwaarts trekken (Kuypers & Cornelissen, 2025). Daarnaast leiden zachte winters ertoe dat het groeiseizoen eerder start. In de afgelopen tien jaar is er sprake van zachte tot buitengewoon zachte winters. In het groeiseizoen is er normaliter sprake van een neerslagtekort van april-augustus, terwijl er van september-maart een neerslagoverschot is (periode 1992-2024). Het neerslagtekort was in de periode 2018-2024 echter aanmerkelijk hoger dan gemiddeld over de periode 1992-2024. Daarnaast is in 2018 gestart met de reset van het westelijk moeras, waarbij het waterpeil laag wordt gehouden. Voor het waterpeil in de moeraszone betekende dit dat het waterpeil in het westelijke deel

sterk daalde, waarbij in 2021 het grootste deel is drooggevalle. Door het neerslagtekort en doordat de drempel tussen het oostelijke en westelijke deel niet geheel gesloten was, daalde ook het waterpeil in het oostelijke moerasdeel in 2018, 2019 en deels 2020.

In de randzone bevindt zich het grazige deel van de Oostvaardersplassen. In de zuidkant is er sprake van een laag waterpeil, terwijl in het noordelijke deel nat grasland met een hoger waterpeil voorkomt (Figuur 5). Vanaf 2016 is de stuw in de Waterlanden verhoogd, waardoor in het oostelijke deel weer hoge voorjaarsstanden voorkomen. In 2021 zijn de stuwen tijdelijk verhoogd en in 2022 tijdelijk verlaagd vanwege werkzaamheden. De optimalisatie van peildynamiek van bijvoorbeeld de Waterlanden en Broeklanden is voorbereid, maar door de moeras-reset en inrichtings- en beheermaatregelen (bijvoorbeeld aanleg van poelen, reset van de aantallen grote grazers) is de invloed op de grondwaterstanden groot geweest in de laatste jaren (Cornelissen, 2025).



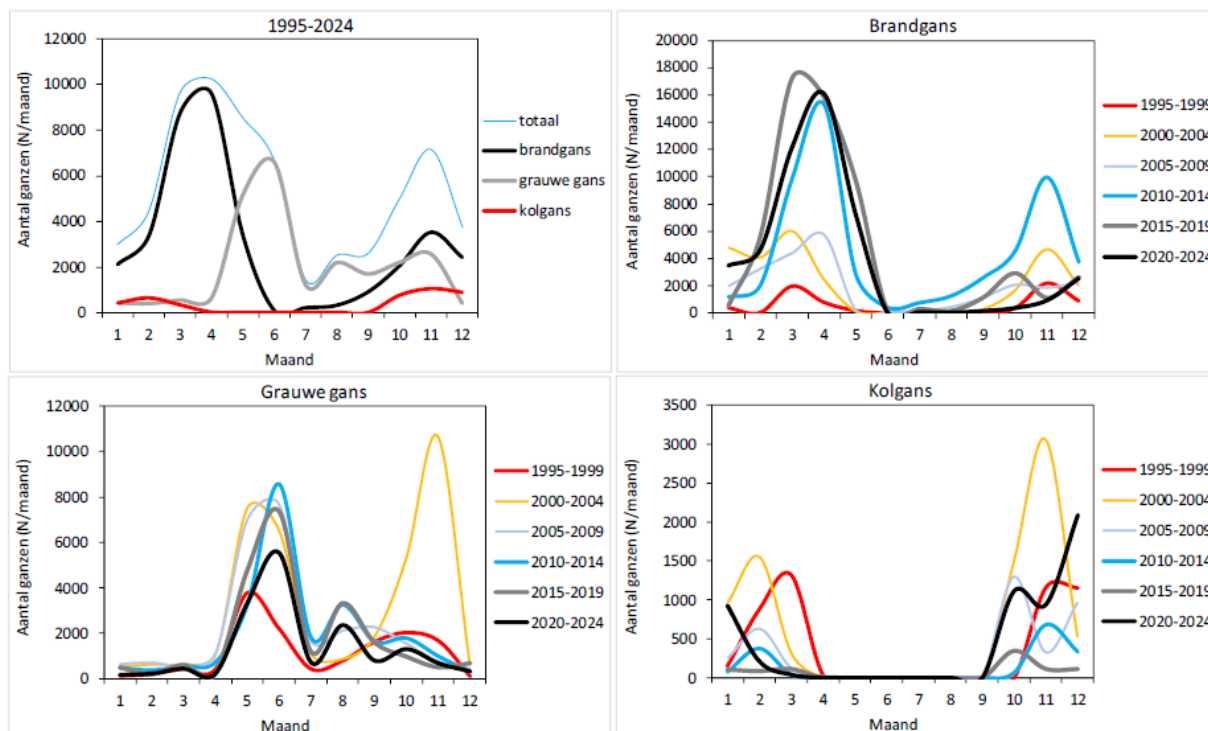
Figuur 5 Gerealiseerde droge dijk om inundatie tijdens hoog water te kunnen sturen. Scheiding tussen de natte- en droge graslanden. Foto's: Fabrice Ottburg©.

3.5 Effect van begrazing

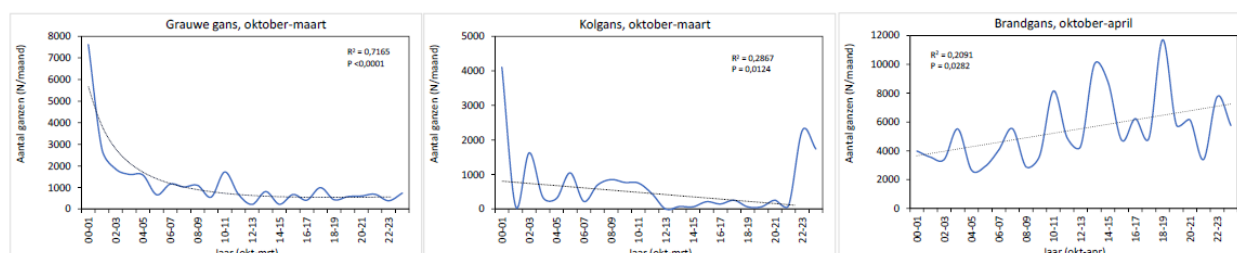
Voor het realiseren van de beoogde vegetatietype en structuur dient de review in te gaan op de interacties tussen grote grazers onderling en tussen grote grazers en ganzen en hun effect op de vegetatie(structuur). Welke invloed hebben de aantallen ganzen op de voedselbeschikbaarheid voor de grote grazers? Wat is de verwachting van hoe deze grote groepen ganzen zich ontwikkelen gezien de beoogde vegetatietypen en -structuur? Wat is het nut en noodzaak van de aanwezigheid van drie soorten grote grazers in het gebied? Daarbij dient ook de mogelijke invloed op het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van kwalificerende vogelsoorten betrokken te worden als een of meerdere soorten grote grazers uit het gebied verwijderd worden.

3.5.1 De invloed van ganzen op de vegetatie

Als gevolg van de afname van de begrazingsdruk zijn er momenteel al veranderingen waar te nemen met betrekking tot de vegetatie. Er ontstaat meer ruigte en gesloten rietvegetatie, zowel op het land als langs sloten en poelen (Cornelissen, 2025). De verwachting is dat de graslanden in toenemende mate geschikter worden als foerageergebied voor grauwe gans en kolgans. Deze soorten namen voor 2018 af, mogelijk als gevolg van competitie met brandganzen die niet alleen in aantallen toenamen in de laatste jaren, maar ook langer bleven voordat ze naar de broedgebieden doortrokken, en de graslanden zeer kort afgrasden (Figuur 6 en Figuur 7).



Figuur 6 Aantalsverloop brandgans, grauwe gans en kolgans die gedurende dag in de Oostvaardersplassen verblijven (op basis van maandelijkse tellingen vanuit een vliegtuig).
Bron: M.E. van Eerden in Cornelissen (2025).



Figuur 7 Aantallen overwinterende ganzen (oktober-maart) in de grazige rand van de Oostvaardersplassen (Cornelissen, 2025).

Zoals hierboven vermeld, is het onzeker hoe een en ander zich gaat ontwikkelen en hoe de interacties tussen de vegetatie, abiotiek (weer) en begrazing door ganzen en grote grazers gaan verlopen. Kramer et al. (2024) modelleerden deze interacties, met onbeheerde hoefdierpopulaties. Variatie in het weer en de interactie tussen ganzen en grote grazers zijn belangrijke sturende factoren met betrekking tot de vegetatieontwikkeling van jaar tot jaar en de populatiedynamiek van de grote grazers. Het algemene patroon is dat weerfluctuaties (temperatuur, sneeuwdek, duur van het groeiseizoen, zonnestraling) invloed hebben op de aantallen grote grazers, waarbij de ganzen de aantallen (verder) reduceren, afhankelijk van de aantallen (dichtheid), doordat ze in de winter en het vroege voorjaar de vegetatie zeer kort afgrazen (voedselconcurrentie). Vooral hekrunders worden bedreigd wanneer het weer sterk fluctueert en het aantal ganzen hoog is. Met zeer kort gras kunnen hekrunders minder goed uit de voeten. Aangezien het hier een modelstudie betreft met onbeheerde populaties hoefdieren die gereguleerd worden door het voedselaanbod, strenge winters en competitie, zijn de resultaten echter niet geschikt om voorspellingen te doen over de te verwachten ontwikkelingen in de huidige situatie met een gerealiseerde doelstand van 1100 grote grazers. Aangezien Staatsbosbeheer de conditie van de grote grazers monitort en indien nodig bijvoert, is de voedselbeschikbaarheid echter te allen tijde geborgd en maakt het niet uit hoeveel ganzen aanwezig zijn. Maar in het beleidskader heeft de provincie het uitgangspunt dat wanneer bij het bereiken van de gewenste doelstand en de vegetatie in het gebied zich weer ontwikkeld heeft, bijvoeren niet meer nodig is.

Met andere woorden: bijvoeren is eigenlijk ongewenst. Door stochastische van weersomstandigheden (streng winters, extreme regenval, droogtes) en begrazingsdruk kunnen de omstandigheden dusdanig worden dat als er niet wordt bijgevoerd, men weer zal moeten overgaan tot reactief ingrijpen.



Figuur 8 *Grauwe ganzen. Foto's: Fabrice Ottburg©.*

3.5.2 Nut en noodzaak van drie soorten grote grazers

Hoefdieren verschillen in hun dieetkeus en terreingebruik (Groot Bruinderink et al., 1999; 2007). Vanwege de differentiatie in dieetkeus en terreingebruik hebben de verschillende soorten een verschillend effect op de vegetatie. Bij de herkauwende (meermagige) hoefdieren worden met betrekking tot de dieetkeus verschillende groepen onderscheiden:

- Browsers, zoals reeën, zijn slecht in staat om cellulose te verteren. Ze eten bij voorkeur cellulose-arm, goed verteerbaar voedsel, zoals blad en knoppen van bomen, struiken en kruiden;
- Grazers, zoals het rund, kunnen cellulose relatief goed verteren (ten opzichte van browsers en intermediate feeders) en zijn daardoor aangepast aan het eten van grassen;
- Intermediate feeders, zoals het edelhert, zijn flexibel en in staat zich aan te passen aan zowel een celluloserijk als -arm dieet.

Daarnaast zijn er de niet-herkauwers (eenmagig; paard) waarbij het zwaartepunt van de vertering zich bevindt aan het einde van het maag-darmkanaal. Ze kunnen maar beperkt vezelrijk materiaal verteren, maar door de doorstroomsnelheid door het maag-darmkanaal te verhogen, zijn paarden in staat om meer ruige vegetatie op te nemen in hun dieet dan runderen. De meermagige hoefdieren kunnen daarentegen weer beter omgaan met houtige gewassen, die vaak antivraatstoffen bevatten. Voor paarden betekent dit dat ze bijvoorbeeld wel wilgen consumeren, maar vlier niet kunnen verteren.

In een onbeheerde populatie hoefdieren heeft het voedselaanbod een regulerende rol bij de aantalsontwikkeling en fluctuaties van populaties. De snelheid waarmee het beschikbare voedsel opdraakt, is dichtheidsafhankelijk. Bij hoge dichtheden zal de conditie verslechteren en het voortplantingssucces afnemen. Ook kan sterfte optreden van jonge dieren en, bij nog hogere dichtheden, van volwassen exemplaren. Limitering van aantallen kan ook plaatsvinden door dichtheidsafhankelijke factoren als regenval, temperatuur en sneeuwdikte.

Eigenschappen van de verschillende hoefdiersoorten, zoals habitatgebruik, homerange, dieetkeus, conditie, groepsgrootte en groepssamenstelling zijn soortspecifiek, dichtheidsafhankelijk en hangen samen met het voedselaanbod van een specifieke locatie binnen een leefgebied.

Via het voedsel dat de aantallen hoefdieren reguleert, kunnen hoefdieren – binnen een soort en tussen soorten – een faciliterend of competitief effect op elkaar hebben. Runderen en paarden kunnen door begrazing laag-kwalitatieve vegetaties omzetten in kortgrazige graslanden door het wegvreten van ruige grassen, droog rietland en ruigten met brandnetel en distels. Runderen, edelherten en – in geringe mate – paarden, kunnen door begrazing (verjonging van) houtigen wegvreten en verbossing tegengaan. Hierbij faciliteren de hoefdieren niet alleen zichzelf door het creëren van een goed verteerbare, kwalitatief hoogwaardige vegetatie, maar profiteren ook ganzen. Bij een hoge dichtheid van deze hoefdieren ontstaat een open gebied met goed verteerbaar gras voor ganzen. Het lokaal opruimen van struweel en bos wordt vooral veroorzaakt door edelherten. Daarnaast kunnen runderen delen van struweel en bos die grenzen aan grasland indammen, vooral bij hoge dichtheden.

Kramer et al. (2024) deden een modelstudie met een ruimtelijk expliciet model (FORSPACE), waarbij interacties tussen dichtheden van onbeheerde grazers (konikpaard, edelhert, heckrond en ganzen), vegetatie en weersomstandigheden zijn bestudeerd. Een exacte beschrijving van het model wordt gegeven in Kramer et al. (2006), Groot Bruinderink et al. (1998) en Kramer et al. (2001). De modeluitkomsten van diverse scenario's suggereren dat co-existentie tussen de hoefdieren, zowel met als zonder aanwezigheid van ganzen, mogelijk is. De grote grazers faciliteren door hun begrazingsdruk de geschiktheid van de vegetatie voor ganzen doordat ze (lokaal) een kortgrazige, goed verteerbare vegetatie creëren. Fluctuaties in weersomstandigheden zijn daarbij gunstig om competitieve exclusie van een of meer soorten hoefdieren uit te sluiten. De aanwezigheid van grote aantallen ganzen leidt echter tot een nog lagere vegetatie (< 2cm) gedurende de winter en het voorjaar. Hierdoor neemt de draagkracht voor grote grazers af. Vooral heckrunderen ondervinden hiervan de gevolgen, omdat ze minder efficiënt kunnen foerageren op zeer korte vegetaties (ze prefereren hoogtes van 9-16 cm).

Ruimtelijke variatie van de vegetatie kan alleen ontstaan wanneer de begrazingsdruk door hoefdieren (periodiek) laag is. Houtigen (struiken, bomen) kunnen zich alleen vestigen en zich gedurende decennia handhaven bij hoge dichtheden van ganzen en variabele weersomstandigheden met strenge winters, waardoor hoefdierpopulaties instorten vanwege voedselgebrek. Deze factoren leiden tot een afname van de aantallen hoefdieren, waardoor de kansen voor houtigen toenemen. De bevindingen uit deze studie komen overeen met empirisch bewijs uit de Oostvaardersplassen, waarbij houtigen (struiken en bomen) zich alleen kunnen handhaven bij dichtheden van <0,5 hoefdieren/ha (Cornelissen et al., 2014). Aangezien deze modelstudie alleen scenario's bestudeert met onbeheerde hoefdierpopulaties, resulteert dit voor de vegetatie in een open, kortgrazig landschap met naar verwachting een paar dominant voorkomende soorten die hiervan profiteren, zoals ganzen, eenden, kievit en plevieren, terwijl het totaal aantal soorten/de biodiversiteit afneemt.

Aangezien de aantallen grote grazers nu begrensd worden door Staatsbosbeheer op circa 1100 dieren, kan een eerdere modelstudie door Groot Bruinderink et al. (1999) meer licht werpen op de vraagstelling. Groot Bruinderink et al. gebruikten hetzelfde model FORSPACE en runden diverse scenario's met en zonder aantalsregulatie.

Scenario 1 betrof een ongestoorde ontwikkeling ('nietsdoenbeheer'). Scenario 2 betrof een aantalsreductie van 30% van de hoefdierpopulaties op een bepaald moment. Scenario 3 ging om een aantalsreductie tot 100 individuen per soort op een bepaald moment. Scenario 4 hoefdierpopulaties bestond alleen uit onbeheerde populaties van paard en edelhert. Scenario 5 hoefdierpopulaties bestond alleen uit onbeheerde populaties van runderen. Scenario 6 hoefdierpopulaties bestond alleen uit onbeheerde populaties van paarden en scenario 7 hoefdierpopulaties bestond slechts uit onbeheerde populaties van edelherten. In alle scenario's trad uitbreiding op van kortgrazige vegetatie ten koste van vlier en struweel. De ontwikkelingen in de vegetatie in de verschillende scenario's hadden geen nadelige effecten op het voedselaanbod voor ruiende ganzen. Bij de afwezigheid van paarden profiteert riet. Bij afwezigheid van rund en edelhert profiteren houtige gewassen. Het verwijderen van paard, rund of edelhert had voor de duur van de simulaties (20 jaar) een gering effect op de vegetatiesamenstelling.

In het huidige beheer van de aantallen grote grazers is gekozen voor een sterke aantalsreductie ten opzichte van de aantallen die tot voor kort in de onbeheerde situatie voorkwamen. Door een reset van de aantallen grote grazers wordt daarmee getracht een gevarieerd halfopen landschap in de Oostvaardersplassen te creëren. Bij de huidige bereikte aantallen van circa 1100 grazers (voorjaarsstand) is de verwachting dat riet en ruigte zich kunnen herstellen. Daarnaast zal naar verwachting een heterogenere vegetatie ontstaan op de graslanden met meer hoogteverschillen, waardoor er meer niches beschikbaar komen voor insecten en kleine zoogdieren. Voor het van de grond komen van natuurlijke verjonging van bomen en struiken lijkt dit echter in mindere mate op te gaan. De begrazingsdruk is hiervoor mogelijk te hoog. Als in de winter de vegetatie zeer kort is, mede vanwege begrazing door ganzen, kunnen alle zaailingen van bomen of struiken door de grote herbivoren worden aangevreten (Cornelissen & Kuypers, 2021). Aangezien de gewenste aantallen grote grazers pas in 2023 zijn gerealiseerd, is het even afwachten hoe het gebied zich ontwikkelt (Cornelissen, 2025). In 2029 (Cornelissen, 2025) zou geëvalueerd kunnen worden of de huidige aantallen voldoende zijn of dat de doelstanden moeten worden bijgesteld om de biodiversiteit te verhogen en het halfopen, divers landschap te bereiken.

3.5.3 Antwoorden op gestelde vragen m.b.t. begrazing

De gestelde vragen (in paragraaf 1.4) door de provincie zijn alleen te beantwoorden met een nieuwe modelstudie. Dit valt buiten de scope van dit project. Op hoofdlijnen zijn de vragen te beantwoorden op basis van eerdere modelstudies.

Door de aanwezigheid van drie soorten grote grazers is er sprake van verschillende effecten op de vegetatie. Door de combinatie van drie soorten grote grazers in lagere dichtheden dan voorheen, zal de heterogeniteit van het gebied, in termen van hoogte en bedekking door gras, ruigte, struweel en bos, naar verwachting toenemen. Hierdoor zullen er meer niches ontstaan voor insecten en kleine zoogdieren, waardoor het voedselaanbod voor roofvogels, uilen en insectivore vogels toeneemt. Op basis van eerdere modelstudies is de verwachting dat er daarbij voldoende areaal kortgrazig grasland aanwezig blijft om de ganzenpopulaties te faciliteren.

Het verwijderen van een of meer soorten resulteert naar verwachting in een andere ontwikkeling van de Oostvaardersplassen. Wanneer paarden verwijderd worden, zal dit leiden tot meer ruigte en riet. Wanneer edelherten en runderen worden verwijderd, neemt het areaal houtigen toe. Bij een lage begrazingsdruk is de verwachting dat bij het verwijderen van een of meer soorten de voedselsituatie voor ganzen in het geding zou kunnen komen. Wanneer ertoe besloten zou worden om een of meer grote grazers te verwijderen, zou er een toets moeten plaatsvinden met betrekking tot het halen van de instandhoudingsdoelstellingen voor ganzen.

Aangezien er de laatste jaren aan zeer veel knoppen is gedraaid in het beheer (onder andere reset grote grazers, reset van het westelijk moeras), is er op dit moment naar verwachting nog weinig empirisch bewijs te vinden voor deze hypothesen op basis van bovenstaande modelstudies.

3.6 Monitoring van de vegetatieontwikkeling

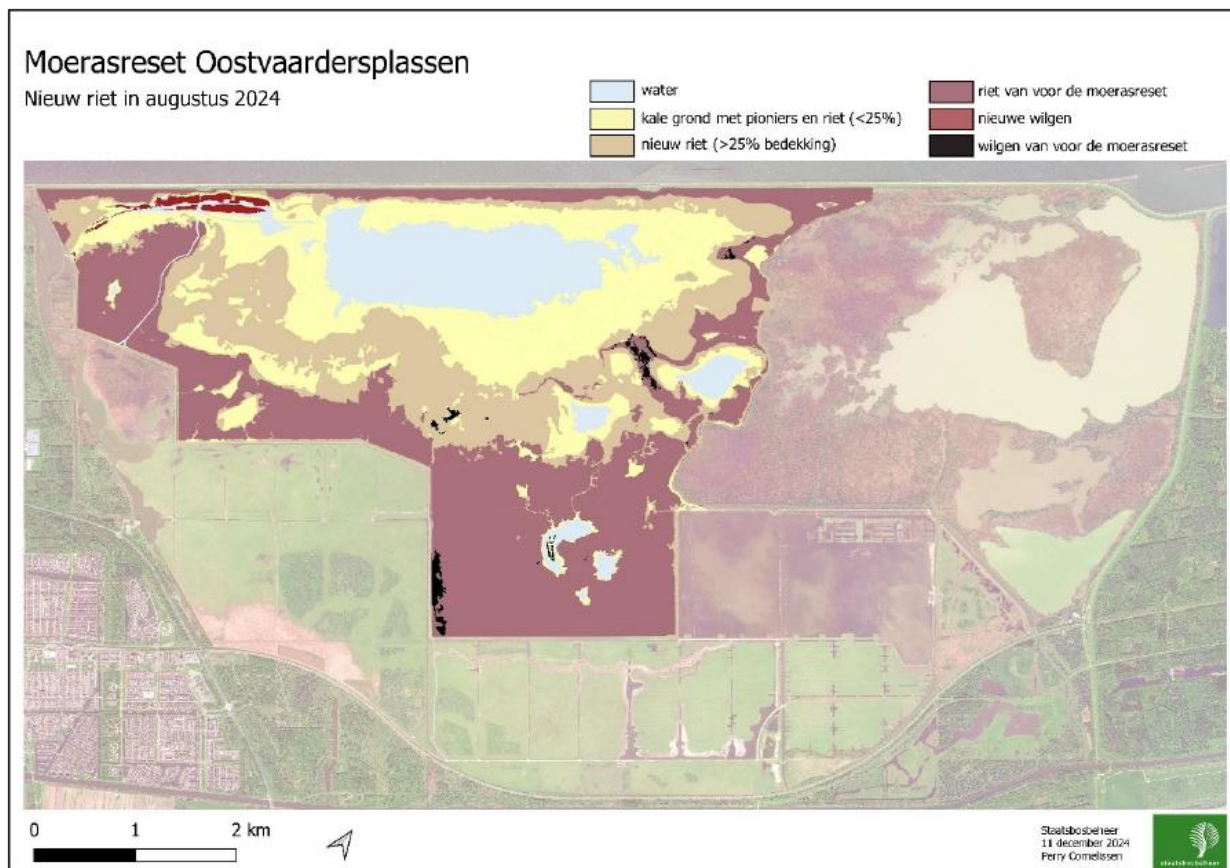
Op basis van luchtfoto's wordt eens in de vier jaar een vegetatiestructuurtypenkaart gemaakt (Kuypers & Cornelissen, 2024). De laatste kaart is in 2023 gemaakt. In verband met de moeras-reset is de frequentie verhoogd naar eens in de twee jaar. Daarnaast wordt de soortensamenstelling van de vegetatie gemonitord (Cornelissen, 2025). De grootste veranderingen in de vegetatietypen in de laatste jaren zijn te danken aan de moeras-reset. In 2023 kwam in het westelijke moeras – daar waar een lage waterstand was – een pionierssituatie voor met soorten zoals blaartrekkende boterbloem, veerdelig tandzaad, riet en rode ganzevoet. Het aandeel oud riet en houtigen bleef ongeveer gelijk aan dat van 2021. In 2024 is vastgesteld dat in het westelijke moeras 1290 ha bedekt was met nieuw riet (Kuypers & Cornelissen, 2025; Figuur 11). Recent is op 31 oktober 2025 het waterpeil in het moerasdeel opgezet.



Figuur 9 Overzicht over het rietmoeras vanaf de meeste westelijk gelegen uitkijktoren, de Nico Beemsterhut. Foto linksonder laat de uitgemaakte baan in het riet zien. Deze is gemaakt om in het daarop volgende seizoen een broedvogelkartering naar moerasvogels mogelijk te maken middels een kano. Foto's: Fabrice Ottburg©.



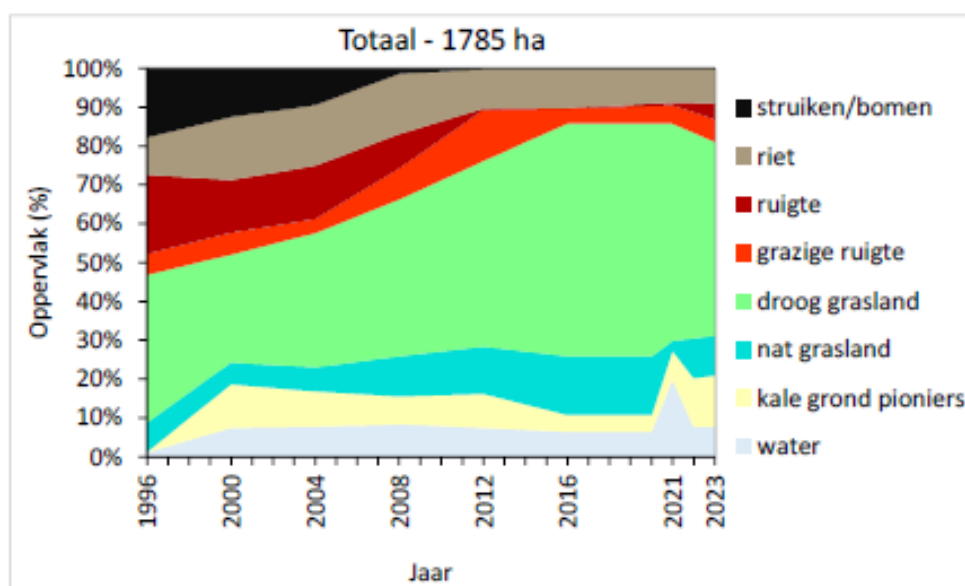
Figuur 10 Overzicht over het rietmoeras vanaf uitkijktoren 'Roerdomp'. Op de foto linksonder vijf overvliegende lepelaars. Foto's: Fabrice Ottburg©.



Figuur 11 Ontwikkeling nieuwe rietvegetatie westelijk moeras in augustus 2024, op basis van veldopnames en satellietbeelden (Cornelissen, 2025).

Aangezien de bedekking geen 100% is, betrof het netto 418 hectare. In het oostelijke moeras bleef het areaal riet en houtigen in 2023 vrijwel gelijk aan de vorige kartering.

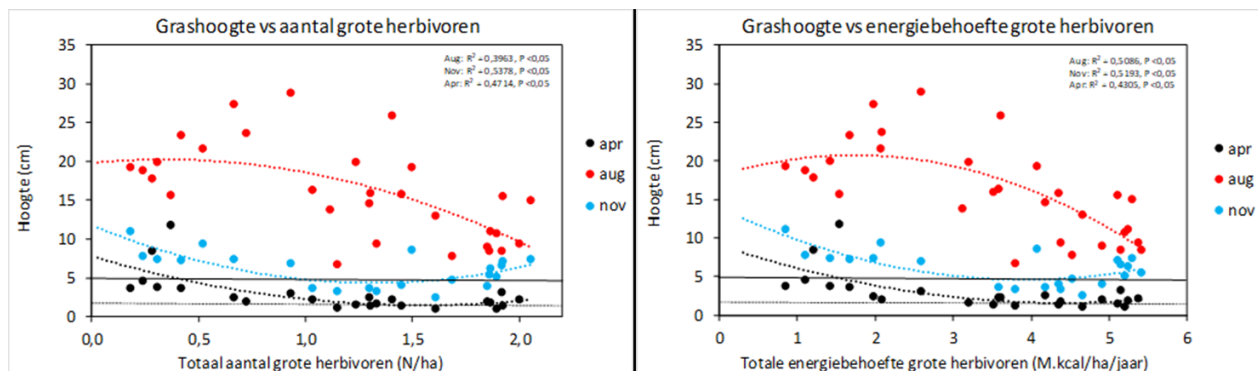
De veranderingen in het oppervlaktepercentage van de vegetatiestructuurtypen na de recente beheer- en inrichtingsmaatregelen zijn nog niet heel groot (Figuur 12). In het grazige deel van de randzone werd de vegetatie in 2023 nog steeds gedomineerd door grassen.



Figuur 12 Ontwikkeling van de vegetatiestructuur in de grazige rand (Cornelissen, 2025).

Vanwege de reset van de aantallen grote grazers trad lokaal enige verruiging op, met name in de plantvakken voor beschutting die ontoegankelijk waren voor de hoefdieren. Het natte grasland kent enige variatie in de vegetatieontwikkeling, afhankelijk van de waterstanden. Bij hoge waterstanden neemt de pioniervegetatie toe, die bij lage standen weer geleidelijk overgaat naar nat grasland.

Op de langere termijn is vanaf 1996 het oppervlaktepercentage struiken en bomen afgenomen. Vanaf 2016 is er sprake van een geringe toename, waarbij het areaal nog steeds een fractie is van dat in de jaren 1996-2000. Ditzelfde geldt voor (grazige) ruigte. Op basis van de huidige graasdruk per vegetatietype (droog grasland, nat grasland, ruigte/houtigen) is het de vraag of de huidige dichtheden van de grote grazers afdoende zullen zijn om de beoogde variatie in vegetatietypen en structuur te bereiken, zoals die medio 1990 aanwezig was (Cornelissen, 2025). Voor de graslanden geldt dat de lagere graasdruk zal leiden tot structuurrijkere vegetaties met meer verruiging (Figuur 13). Of houtigen (struiken en bomen) zich kunnen vestigen en/of handhaven, is echter zeer de vraag.



Figuur 13 Hoogte van grassen in het droge grasland in november, april en augustus, uitgezet tegen de dichtheid van het totaalaantal herbivoren (aantal individuen/ha; links) en de totale energiebehoefte van de aanwezige herbivoren (rekening houdend met verschil tussen hert, konik en rund, in 106 kcal/ha/jr; rechts) (Wassen, 2025).

Tijdens het veldbezoek door WENR is geconstateerd dat er in de randzone langs de spoorlijn reuzenberenklauw voorkomt binnen het gebied (Figuur 14). Wanneer deze invasieve exoot zich uitbreidt, kan dit gevolgen hebben voor de gewenste vegetatiestructuurtypen en de draagkracht voor doelsoorten. Een gezamenlijke aanpak door de verschillende terreineigenaren is hiervoor wenselijk.



Figuur 14 Langs de spoorlijn en in de randen van het gebied komt de exotische reuzenberenklauw massaal voor. Foto's: Fabrice Ottburg©.

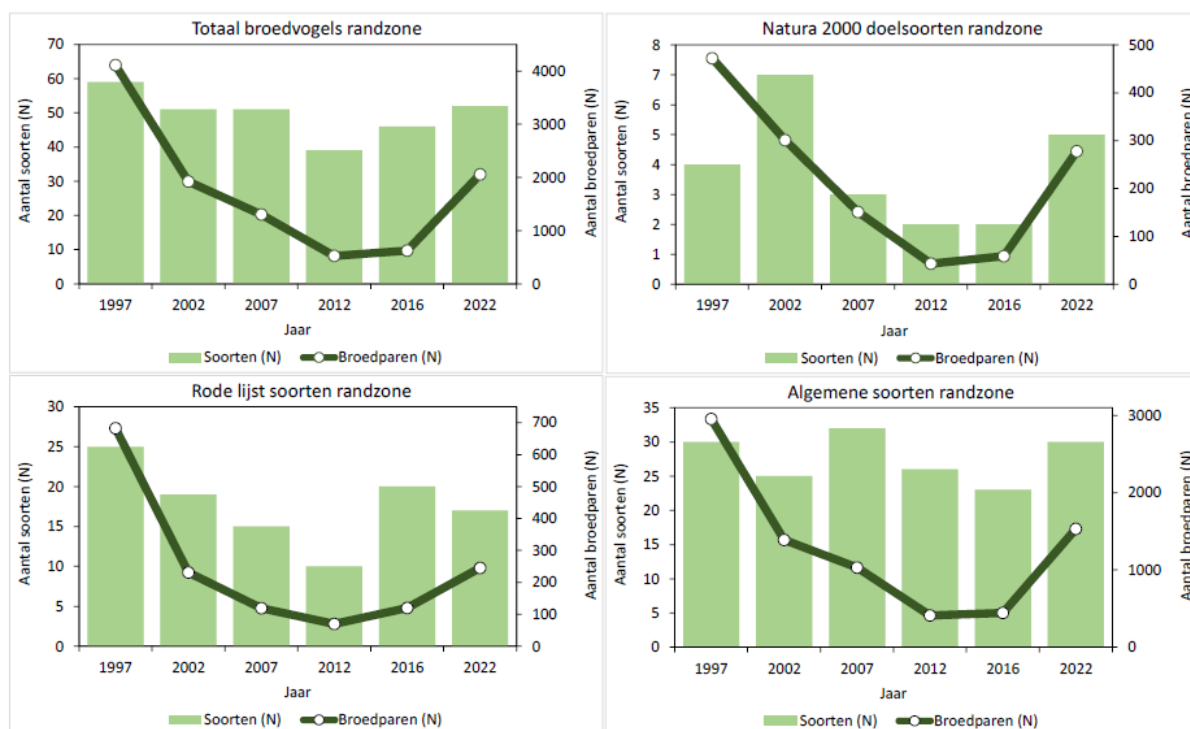
3.6.1 Conclusie monitoring van de vegetatieontwikkeling

Van de maatregelen die conform het beleidskader zijn opgenomen in het Natura 2000-beheerplan met als doel de biodiversiteit in het algemeen en de variatie in vegetaties en structuur en daarmee de variatie in het landschap te bevorderen, concludeert WENR per maatregel het volgende:

- Reset van het moerasdeel: waterstandsverlaging en herinundatie. WENR concludeert dat de moeras-reset ertoe heeft geleid dat het aandeel rietmoeras en variatie in vegetatie en structuur is toegenomen. Aangezien de reset recent is uitgevoerd en het waterpeil pas recent (op 31 oktober 2025) is opgezet en dus nog in volle ontwikkeling is, is het daarmee te vroeg om de daadwerkelijke ecologische effecten in kaart te brengen.
- Aanpassing van het bovenpeil na klink met een maximale jaar/seizoensdynamiek van het peil. Omdat de herinrichtingsmaatregelen en beheermaatregelen nog in volle gang zijn, concludeert WENR dat ook hier geldt dat het te vroeg is om de daadwerkelijke ecologische effecten in kaart te brengen.
- Aanleg van vispassages voor visetende vogels in het grazige deel. WENR concludeert op basis van het veldbezoek dat de gewenste vispassages in het grazige deel zijn gerealiseerd.
- Optimalisatie van peildynamiek van de Waterlanden in het buitenkaadse deel als overstromings- en begrazingsvlakte voor waadvogels en eenden. Omdat de herinrichtingsmaatregelen en beheermaatregelen nog in volle gang zijn, concludeert WENR dat ook hier geldt dat het te vroeg is om de daadwerkelijke ecologische effecten in kaart te brengen.
- Aanleg van poelen in het grazige deel, eventueel met eilandjes als broedgelegenheid. WENR concludeert op basis van het veldbezoek dat diverse poelen zijn gerealiseerd.
- Reset van de aantallen grote grazers in 2018 naar circa 1100 dieren en daarna een najaarsstand handhaven van circa 1500 dieren. Voor heckrunderen wordt gestreefd naar een toename tot circa 230 dieren, voor konikpaarden naar een aantal van 450 en voor edelherten naar circa 490 dieren (exclusief nieuwe aanwas) (externe begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen, 2018). Het aantalsbeheer dient plaats te vinden middels een hand-aan-de-kraan-principe in relatie tot de doelstellingen. WENR concludeert dat de aantalsreductie vrijwel is gerealiseerd. Op basis van de huidige graasdruk per vegetatietype (droog grasland, nat grasland, ruigte/houtigen) is het de vraag of de huidige dichtheden van de grote grazers afdoende zullen zijn om de beoogde variatie in vegetatietypen en structuur te bereiken, zoals die medio 1990 aanwezig was. Voor de graslanden geldt dat de lagere graasdruk naar verwachting zal leiden tot structuurrijkere vegetaties met meer verruiging. Of houtigen (struiken en bomen) zich kunnen vestigen en/of handhaven, is echter zeer de vraag. WENR concludeert ook dat hand-aan-de-kraan-principe nog niet is toe te passen in de praktijk, omdat allerlei maatregelen grotendeels recent zijn uitgevoerd en zich nog in een beginstadium van de ontwikkeling bevinden.

3.7 Natura 2000-vogels

Figuur 15 geeft een ontwikkelingsoverzicht van aantal vogelsoorten en broedparen in het grazige deel voor zowel Natura 2000-soorten, Rode Lijstsoorten en algemene soorten. In de grazige rand zijn vanaf 1997 veel soorten achteruitgegaan door de hoge begrazingsdruk. In de meer structuurrijke vegetatietypen met riet, struweel, bos en ruigte nam het aantal broedparen af van soorten als blauwborst, rietzanger en grauwe vliegenvanger (Cornelissen, 2025). Door intensieve betreding verdwenen rietkragen en opgaande oevervegetatie langs poelen waardoor soorten als dodaars en roerdomp afnamen. De droge en natte graslanden werden in de loop der jaren steeds opener, homogener en korter door intensieve begrazing, waardoor soorten als gele kwikstaart, graspieper en veldleeuwerik afnamen. In 2022 nam het aantal soorten weer toe als gevolg van de afname van het aantal grote grazers, waardoor de graslanden structuurrijker werden en oevervegetaties tot ontwikkeling kwamen. Of deze trend zich doorzet en of de huidige graasdruk zal leiden tot de beoogde variatie in vegetatietypen en structuur is onzeker.



Figuur 15 Ontwikkeling van het aantal vogelsoorten en broedparen in het grazige deel voor het totaal, Natura 2000-, Rode Lijst- en algemene soorten (Cornelissen, 2025).

Natura 2000 broedvogels

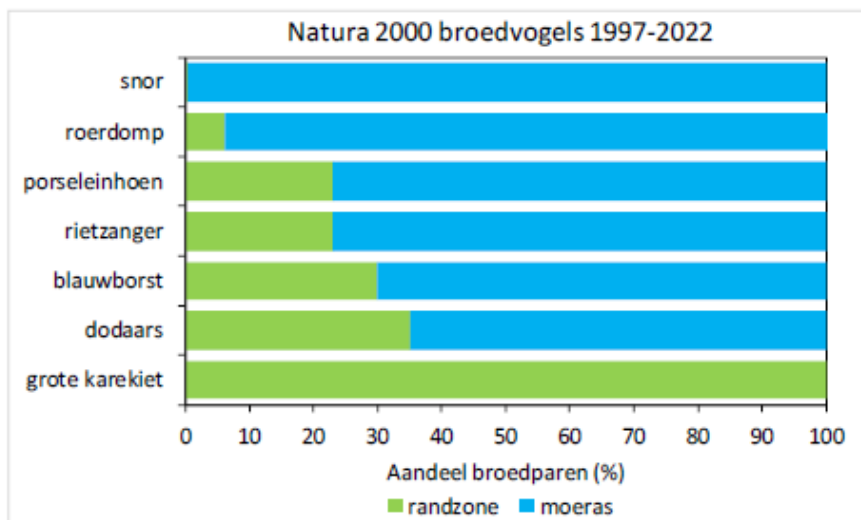
Tabel 8 geeft een overzicht van de Natura 2000-doelstellingen voor de Oostvaardersplassen en de trend van de broedvogelpopulatie over de laatste twaalf jaar per soort. Voor veel soorten is er geen trend te bepalen. Van de veertien aangewezen Natura 2000-broedvogels zijn de doelstellingen voor drie soorten gehaald en zijn er twee die net onder de doelstelling zitten. De reset van het westelijke moerasdeel, die in 2019 is ingezet, heeft ertoe geleid dat in 2021 het grootste deel van de plas is drooggevalen (zie hierboven; vegetatie) en dat in het oostelijke deel in 2018, 2019 en deels 2020 het waterpeil daalde. In 2023 en 2024 trad herstel van de rietvegetatie op in het westelijke moeras, waarbij ook in 2025 het waterpeil laag wordt gehouden (Kuypers & Cornelissen, 2025). Dit impliceert dat de reset van het westelijke moeras nog in volle gang is, met een lage waterstand. Hierdoor is het niet verwonderlijk dat de doelstellingen voor veel soorten (nog) niet worden gehaald, omdat geschikte (broed)habitat ontbreekt. Uitzondering hierop is de blauwborst die van het lage waterpeil profiteerde in de afgelopen jaren en de instandhoudingsdoelstelling ver overschrijdt. De snor heeft ook geprofiteerd van het lagere waterpeil. Deze soort heeft echter een voorkeur voor geïnundeerd riet. De toename is waarschijnlijk te wijten aan een lagere begrazingsdruk door edelherten die voor de reset in toenemende mate het westelijke deel bezochten, net als grauwe ganzen. Hoopgevend is dat vier soorten die verdwenen waren zich recent weer met enkele broedparen hebben gevestigd (dodaars, woudaap, kleine zilverreiger, porseleinhoen). De aalscholver is zeer sterk afgenomen in de Oostvaardersplassen in de laatste jaren. Hierbij speelt mogelijk vooral het lagere voedselaanbod van het IJssel-Markermeer een rol, hetgeen zich ook weerspiegelt in de landelijke afname van de soort.

Tabel 8 Natura 2000-broedvogels in de Oostvaardersplassen. Doelstelling met betrekking tot het aantal broedparen, de omvang en kwaliteit van het leefgebied, de relatieve bijdrage van de Oostvaardersplassen aan de landelijke populatie, de trend in aantalsontwikkeling in de laatste 12 jaar in de Oostvaardersplassen, de landelijke trend in de laatste 12 jaar. Groen= instandhoudingsdoel bereikt. ~ = geen trend, 0 = stabiel, += toename <5%/jaar, ++ = sterke toename >5%/jaar, -= afname <5%/jaar, -- = sterke afname >5%/jaar, *=regionaal doel, geldt voor meerdere gebieden.

Soort	Aantal broedparen	Omvang en kwaliteit leefgebied	Relatieve bijdrage	Trend OVP 12 jr	Landelijke trend 12 jr	Opmerking OVP
<u>A004 - Dodaars</u>	140	=	B2	~	+	Laatste jaren sterk afgenomen, vanaf 2021 weer enkele broedparen
<u>A017 - Aalscholver</u>	8000*	=	A1	~	-	Vanaf 2020-2023 sterk afgenomen
<u>A021 - Roerdomp</u>	40	=	B2	~	++	Vanaf 2005 afgenomen
<u>A022 - Woudaap</u>	3	=	B2	~	+	In 2022 en 2023 weer 1-2 broedparen
<u>A026 - Kleine zilverreiger</u>	20	=	A1	~	+	In 2022 en 2023 weer 1-2 broedparen
<u>A027 - Grote zilverreiger</u>	40	=	A4	—	++	Afname, maar boven instandhoudingsdoel
<u>A034 - Lepelaar</u>	160	=	B2	--	+	Vanaf 2020 nul broedparen
<u>A081 - Bruine kiekendief</u>	40	=	B1	-	0	Afname, maar boven instandhoudingsdoel
<u>A082 - Blauwe kiekendief</u>	4	>	B1	~	~	Vanaf 2012 verdwenen
<u>A119 - Porseleinhoen</u>	40	>	B2	--	--	Vanaf 2021 weer 1-4 broedparen
<u>A272 - Blauwborst</u>	190	=	C	++	+	Boven instandhoudingsdoel
<u>A292 - Snor</u>	680	=	A2	++	++	Vanaf 2020 boven instandhoudingsdoel, in 2023 net eronder
<u>A295 - Rietzanger</u>	790	=	B1	++	++	Vanaf 2020 boven instandhoudingsdoel, laatste jaren net eronder
<u>A298 - Grote karekiet</u>	3	=	C	~	-	Vanaf 2003 afwezig

Bron met betrekking tot trends: Netwerk Ecologische Monitoring, Sovon, provincies & CBS, www.sovon.nl.

Van de Natura 2000-doelsoorten broedden zeven soorten ook in het grazige deel (Cornelissen, 2025; Figuur 16). Voor twee soorten geldt dat ze in het verleden slechts incidenteel gebroed hebben in de grazige randzone (de snor met één broedpaar en de grote karekiet met drie broedparen in één jaar). Van de populatie roerdompen broedde gemiddeld iets minder dan 10% in de grazige rand, porseleinhoen en rietzanger met 20-30%, voor blauwborst en dodaars lag dit gemiddeld tussen de 30-40%. De soorten die ook in het grazige deel broeden, deden dat in de natte graslanden en begroeide oevers van poelen zoals roerdomp, porseleinhoen en dodaars of in de natte en droge rietlanden van het grazige deel zoals blauwborst en rietzanger.



Figuur 16 Aandeel van de in de grazige rand broedende Natura 2000-doelsoorten in de totale broedpopulatie in de Oostvaardersplassen. De totale broedpopulatie is inclusief de broedparen in het moeras.

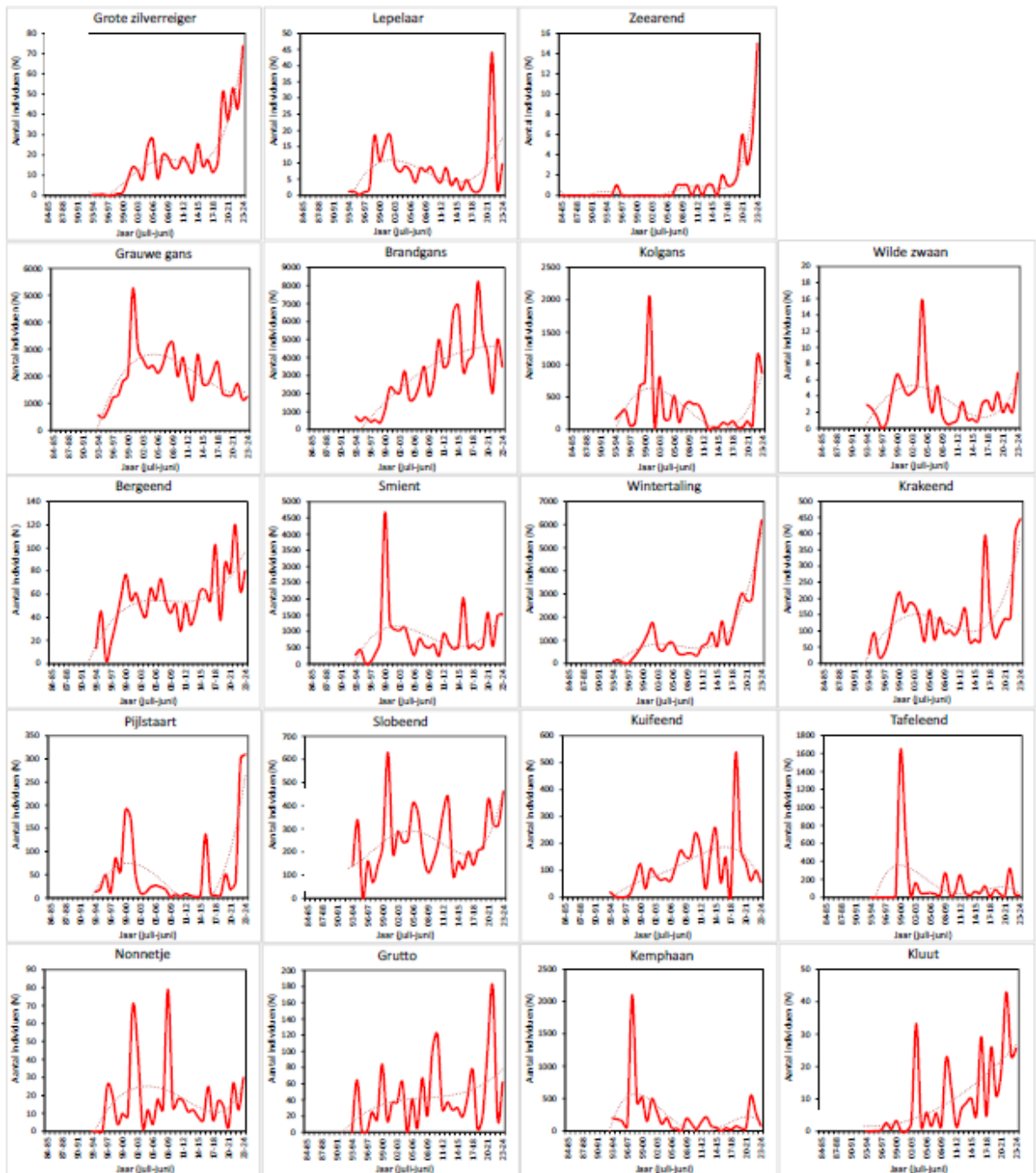
Natura 2000-niet-broedvogels

Tabel 9 geeft een overzicht van de Natura 2000-doelstellingen voor de Oostvaardersplassen en de trend van de niet-broedvogelpopulatie over de laatste twaalf jaar per soort. Van de negentien aangewezen niet-broedvogelsoorten zijn er elf soorten die de doelstelling halen: grote zilverreiger, brandgans, bergeend, krakeend, wintertaling, pijlstaart, slobbeend, zeearend, kluut, kemphaan en grutto. Kogans en grauwe gans halen de doelstelling wel met betrekking tot slaap- en rustplaats, maar niet met betrekking tot foerageergebied. Zes soorten halen de doelstelling niet (lepelaar, wilde zwaan, smient, tafeleend, kuifeend en nonnetje) (Figuur 17).

Tabel 9 Natura 2000-niet-broedvogels in de Oostvaardersplassen. Doelstelling m.b.t. het aantal (N), waarde (gemiddeld avg of maximum max), doelstelling (doel: F=foerageergebied, S=slaap- rustplaats)), de omvang en kwaliteit van het leefgebied, de relatieve bijdrage van de Oostvaardersplassen aan de landelijke populatie, de trend in aantalsontwikkeling in de laatste 12 jaar in de Oostvaardersplassen, de landelijke trend in de laatste 12 jaar. Groen= instandhoudingsdoel bereikt. ~ = geen trend, 0 = stabiel, += toename <5%/jaar, ++ = sterke toename >5%/jaar, -= afname <5%/jaar, -- = sterke afname >5%/jaar, *=regionaal doel, geldt voor meerdere gebieden.

Soort	N	Waarde	Doel	Omvang en kwaliteit	Rel. bijdrage	Trend OVP 12 jr	Landelijke trend 12 jr	Opmerking OVP
<u>A027 - Grote zilverreiger</u>	30	avg	F	=	A2	~	+	Boven instandhoudingsdoel
<u>A034 - Lepelaar</u>	110	avg	F	=	B2	~	+	avg 48,7 laatste 5 jr
<u>A038 - Wilde zwaan</u>	20	avg	F	=	B1	~	~	foerageren: avg 4,4 laatste 5jr
<u>A038 - Wilde zwaan</u>		avg	S	=	B1	~	~	avg 16,8 laatste 5jr
<u>A041 - Kolgans</u>	600	avg	F	=	C	-	0	Foerageren: avg 309,1 laatste 5 jr
<u>A041 - Kolgans</u>		avg	S	=	C	+	0	avg 38349,2 laatste 5jr
<u>A043 - Grauwe gans</u>	4200	avg	F	=	B1	~	+	avg 3556,7 laatste 5 jr
<u>A043 - Grauwe gans</u>		avg	S	=	B1	+	+	avg 12156,4 laatste 5jr
<u>A045 - Brandgans</u>	1800	avg	F	=	C	++	0	Boven instandhoudingsdoel
<u>A045 - Brandgans</u>		avg	S	=	C	~	0	avg 17335 laatste 5 jr
<u>A048 - Bergeend</u>	90	avg	F	=	C	++	0	Boven instandhoudingsdoel
<u>A050 - Smient</u>	2100	avg	F/S	=	C	~	0	avg 1662,6 laatste 5 jr
<u>A051 - Krakeend</u>	480	avg	F	=	B1	+	+	Boven instandhoudingsdoel
<u>A052 - Wintertaling</u>	1300	avg	F	=	B1	++	+	Boven instandhoudingsdoel
<u>A054 - Pijlstaart</u>	80	avg	F	=	C	~	0	Boven instandhoudingsdoel
<u>A056 - Slobeend</u>	1900	avg	F	=	A1	0	+	Boven instandhoudingsdoel
<u>A059 - Tafeleend</u>	11900	max	S	=		~	-	avg 3942,4 laatste 5 jr, max in 2018 11817, max. 4380 in laatste 5 jr
<u>A061 - Kuifeend</u>	10200	max	S	=		~	-	avg max 2573 laatste 5 jr
<u>A068 - Nonnetje</u>	280	max	S	=		-	-	avg max 29 laatste 5 jr
<u>A075 - Zeearend</u>	behoud	n.v.t.	F	=	A1	++	++	Boven instandhoudingsdoel
<u>A132 - Kluut</u>	100	avg	F	=	C	++	0	Boven instandhoudingsdoel
<u>A151 - Kemphaan</u>	210	max	F/S	=	C	++	~	Boven instandhoudingsdoel
<u>A156 - Grutto</u>	90	avg	F/S	=	C	~	0	Boven instandhoudingsdoel

Bron mb.t. trends: Netwerk Ecologische Monitoring, Sovon, provincies & CBS, www.sovon.nl.



Figuur 7.2.4 Aantalsverloop vogels in de grazige rand die als Natura 2000 niet-broedvogel voor de Oostvaardersplassen zijn aangewezen. Tellingen maandelijks vanuit een vliegtuig. Vanaf begin jaren 90 wordt de grazige rand in de maandelijkse tellingen vanuit het vliegtuig meegenomen.

Figuur 17 Aantalsverloop vogels in de grazige rand die als Natura 2000-niet-broedvogel voor de Oostvaardersplassen zijn aangewezen. Tellingen maandelijks vanuit een vliegtuig. Vanaf begin jaren 90 van de vorige eeuw wordt de grazige rand in de maandelijkse tellingen vanuit het vliegtuig meegenomen (Cornelissen, 2025).

3.7.1 Conclusie Natura 2000-vogeldoelsoorten

Conclusie broedvogels

Van de veertien aangewezen Natura 2000-broedvogels zijn de doelstellingen voor drie soorten gehaald, te weten grote zilverreiger, bruine kiekendief en blauwborst. Voor twee soorten geldt dat deze net onder de doelstelling zitten, namelijk snor en rietzanger.

Voor de overige negen soorten, te weten dodaars, aalscholver, roerdomp, woudaap, kleine zilverreiger, lepelaar, blauwe kiekendief, porseleinhoen en grote karekiet (sinds 2003 in het gebied afwezig) geldt dat deze de doelstellingen niet halen.

Omdat de herinrichtingsmaatregelen en beheermaatregelen nog in volle gang zijn, concludeert WENR dat het te vroeg is om de daadwerkelijke ecologische effecten in kaart te brengen. Zo is geschiktheid van moerashabitat voor soorten die hiervan afhankelijk zijn nog in volle ontwikkeling.

Conclusie niet-broedvogels

Van de negentien aangewezen niet-broedvogelsoorten zijn er elf soorten die de doelstelling halen en dit zijn de soorten, grote zilverreiger, brandgans, bergeend, krakeend, wintertaling, pijlstaart, slobbeend, zeearend, kluut, kempiaan en grutto.

Twee soorten, kolgans en grauwe gans, halen de doelstelling wel met betrekking tot slaap- en rustplaats, maar niet met betrekking tot foerageergebied.

Zes soorten halen de doelstelling niet. Dit zijn de lepelaar, wilde zwaan, smient, tafeleend, kuifeend en het nonnetje.

Omdat de herinrichtingsmaatregelen en beheermaatregelen nog in volle gang zijn, concludeert WENR dat het te vroeg is om de daadwerkelijke ecologische effecten in kaart te brengen. Zo is de geschiktheid van moerashabitat voor soorten die hiervan afhankelijk zijn nog in volle ontwikkeling en is het onduidelijk of de huidige graasdruk zal leiden tot de gewenste vegetatietypen en -structuur.

4 Rode Lijstsoorten vogels

Voor het beleidskader staat het Natura 2000-beheerplan met instandhoudingsdoelstellingen voorop. Daarnaast is integraliteit belangrijk en het bieden van een gebied met een hogere biodiversiteit ook voor soorten die (geen) onderdeel van Natura 2000 zijn.

4.1 Monitoring en evaluatie

Vanaf 2013 worden er jaarrond maandelijks PTT-tellingen² verricht van vogels in het grazige deel van de Oostvaarderplassen (Kuypers & Cornelissen, 2025). Vanaf 2014 wordt er ook een PTT-telling langs de Knardijk en Oostvaardersdijk verricht voor vogels die aan de rand van het moeras zitten.

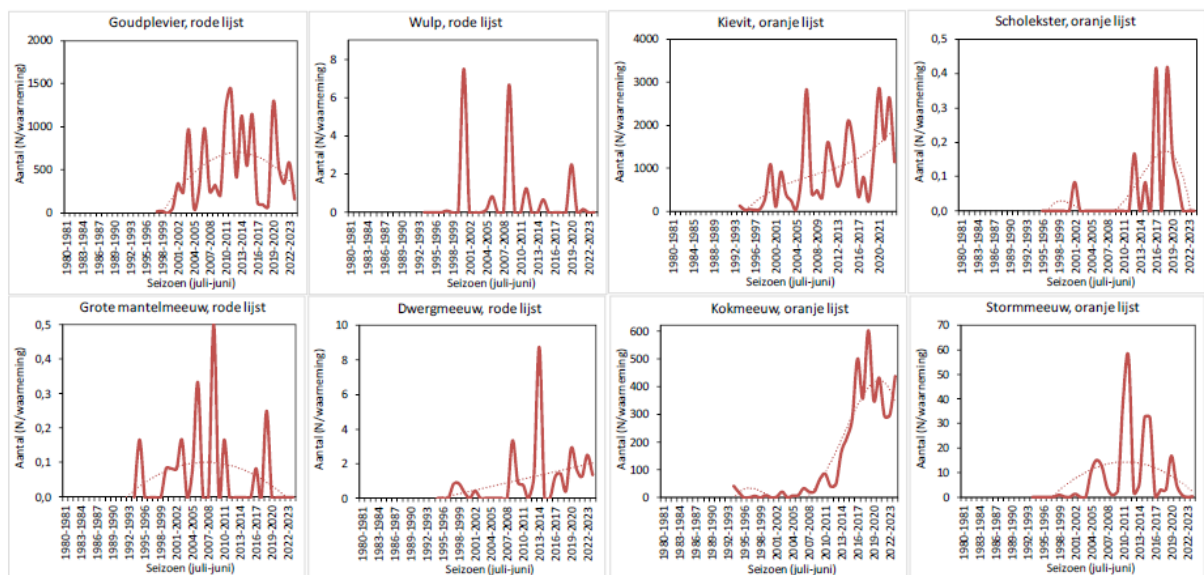
In totaal werden in de afgelopen tien jaar 45 Rode Lijstsoorten waargenomen, waarvan in de grazige rand 33 Rode Lijst- en in de Driehoek 25 Rode Lijstsoorten vogels werden waargenomen. Het betreft deels incidentele waarnemingen van soorten als dwergmeeuw, ringmus, boomvalk, Engelse kwikstaart, visdief, wielewaal, grauwe klauwier, grauwe vliegenvanger, grote lijster, keep, klapekster, kraanvogel, matkop en zwarte stern. Tabel 10 en Figuur 18 geven een overzicht van de trends van Rode Lijstsoorten vogels op de korte en lange termijn.

Toegenomen soorten zijn graspieper, koekoek, paapje, torenvalk, velduil, en waterhoen. Soorten die in de afgelopen tien jaar eerst een toename lieten zien tot 2019/2020/2021 en daarna weer afnamen, zijn soorten als boerenzwaluw, kievit, kneu, kramsvogel, oeverloper, tapuit, tureluur en watersnip. Soorten die afnamen, waren bonte strandloper, bontbekplevier en raaf. Daarnaast waren er soorten die eerst afnamen, maar in 2019/2020/2021 weer een toename lieten zien zoals scholekster, sperwer, veldleeuwerik en zomertaling. Soorten als baardman, kleine karekiet en steltkluut bleven gemiddeld gelijk. Een achttal beschermde vogels die op de Rode Lijst voor broedvogels staan, worden ook vanuit het vliegtuig waargenomen (niet-broedvogeltellingen), omdat ze groot genoeg zijn om waar te kunnen nemen (Cornelissen, 2025; Figuur 18). Deze tellingen geven een indicatie van hoe deze soorten gebruikmaken van de Oostvaardersplassen tijdens en buiten het broedseizoen. Goudplevieren en kieviten worden vooral op de natte graslanden waargenomen waar ze in de winter in grote aantallen samenkomen om te foerageren en rusten. De aantallen goudplevieren namen aanvankelijk toe tot in 2010, waarna het aantal enkele jaren stabiel bleef. De laatste jaren namen de aantallen af. De aantallen kieviten namen, anders dan bij goudplevieren, over de hele periode toe, maar lijken recent weer af te nemen. Landelijk namen overwinterende goudplevieren en kieviten sinds 1995 af. Wulp, scholekster, grote mantelmeeuw en dwergmeeuw komen in lage aantallen voor en vertonen sterke schommelingen in aantallen. De kokmeeuw is in de afgelopen twintig jaar sterk toegenomen. Daarnaast lijkt ruimtelijke spreiding van het aantal broedparen in de grazige rand zich te herstellen (Figuur 19).

² Een PTT-telling (Punt Transect Telling) is een vogeltelproject om de aantallen en verspreiding van (algemene winter)vogels te monitoren. Vrijwilligers tellen in de periode tussen 15 december en 1 januari op vaste routes, met twintig telpunten langs een vaste lijn, telkens vijf minuten per punt. Alle soorten, zowel zittende, zingende als voorbijvliegende vogels, worden geteld om trends in de populatie te kunnen vaststellen.

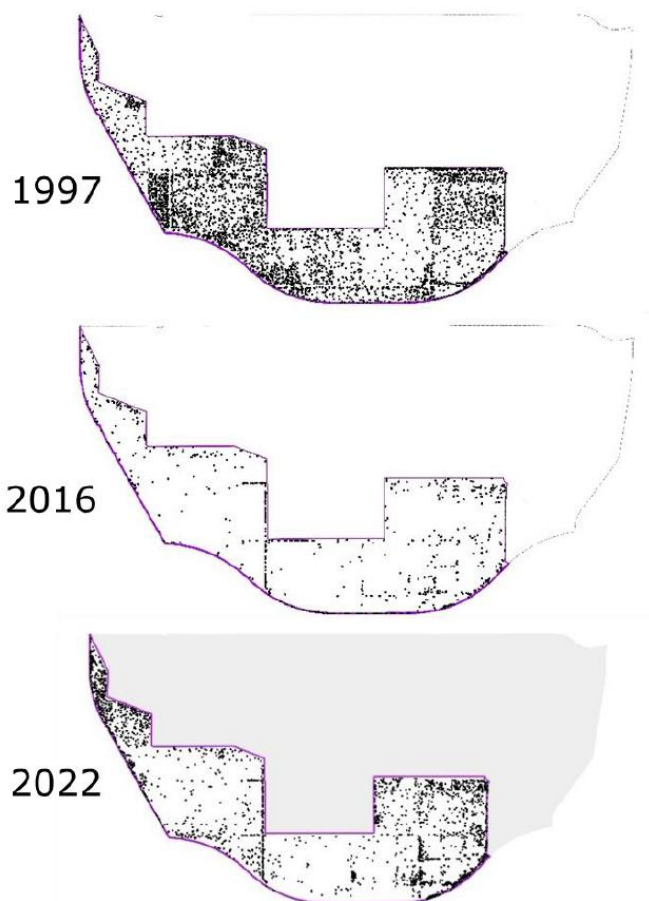
Tabel 10 Rode Lijstsoorten vogels in de Oostvaardersplassen: soort, trend in de afgelopen tien jaar (geen trend, incidenteel; soort komt incidenteel voor, toename +, afname -; +/- eerst toegenomen, daarna afgenomen; -/+ eerst afgenomen, daarna toegenomen). Bron: Kuypers en Cornelissen, 2025.

Rode lijst soort	Trend	Rode Lijstsoort	Trend
Baardman	geen	Matkop	incidenteel
Boerenzaluw	+/-	Oeverloper	+/-
Bontbekplevier	geen	Paapje	+
Bonte strandloper	-	Raaf	-
Boomvalk	incidenteel	Ringmus	incidenteel
Brilduiker	incidenteel	Scholekster	-/+
Dwergmeeuw	incidenteel	Sperwer	-/+
Engelse kwikstaart	incidenteel	Spreeuw	geen
Goudplevier	+/-	Steltkluut	geen
Graspieper	+	Stormmeeuw	-
Gauwe klauwier	incidenteel	Tapuit	+/-
Kleine karekiet	geen	Torenvalk	+
Gauwe vliegenvanger	incidenteel	Tureluur	+/-
Grote lijster	incidenteel	Veldleeuwerik	-/+
Grote mantelmeeuw	incidenteel	Velduil	+
Keep	incidenteel	Visdief	incidenteel
Kievit	+/-	Waterhoen	+
Klapkester	incidenteel	Watersnip	+/-
Kneu	+/-	Wielewaal	incidenteel
Koekoek	+	Wulp	+/-
Kokmeeuw	+	Zomertaling	-/+
Kraanvogel	incidenteel	Zwarte stern	incidenteel
Kramsvogel	+/-		



Figuur 7.2.5 Aantalsverloop vogels in de grazige rand die op de rode lijst staan. Tellingen maandelijks vanuit een vliegtuig. De grazige rand wordt vanaf de jaren 90 meegenomen in de maandelijks tellingen.

Figuur 18 Aantalsverloop vogels in de grazige rand die op de Rode Lijst staan. Tellingen maandelijks vanuit een vliegtuig. De grazige rand wordt vanaf de jaren 90 van de vorige eeuw meegenomen in de maandelijks tellingen (Cornelissen, 2025).



Figuur 19 Broedvogels in het grazige deel van de OVP in 1997, 2016 en 2022. De stippen geven broedparen weer (Wassen, 2025).

4.2 Conclusies Rode Lijstsoorten vogels

WENR concludeert dat er de afgelopen jaren vogelinventarisaties zijn uitgevoerd. Zo worden jaarlijks broedvogelkarteringen uitgevoerd in het moerasgedeelte en eens in de vijf jaar in het grazige deel (Tabel 7). Sinds 2014 worden er gestandaardiseerde PTT-tellingen uitgevoerd in het grazige deel en langs de rand van het moeras. Daarnaast zijn voor acht soorten data beschikbaar vanaf 1990 voor de grazige rand uit vliegtuigtellingen. In totaal werden in de afgelopen tien jaar 45 Rode Lijstsoorten waargenomen, waarvan in de grazige rand 33 Rode Lijst- en in de Driehoek 25 Rode Lijstsoorten vogels. Voor 21 soorten die zijn waargenomen, geldt dat deze incidenteel voorkomen of waarvoor geen trend is te bepalen. Doordat er de afgelopen jaren inrichtings- en beheermaatregelen zijn en worden uitgevoerd, heeft dit naar verwachting impact gehad op de aantallen vogels. De recente toename van een aantal soorten, zoals graspieper, torenvalk en velduil, hangt mogelijk samen met de afname van de begrazingsdruk, waardoor er op de droge graslanden meer structuur ontstond. WENR concludeert dat het te vroeg is om de daadwerkelijke ecologische effecten van de inrichtings- en beheermaatregelen in kaart te brengen.

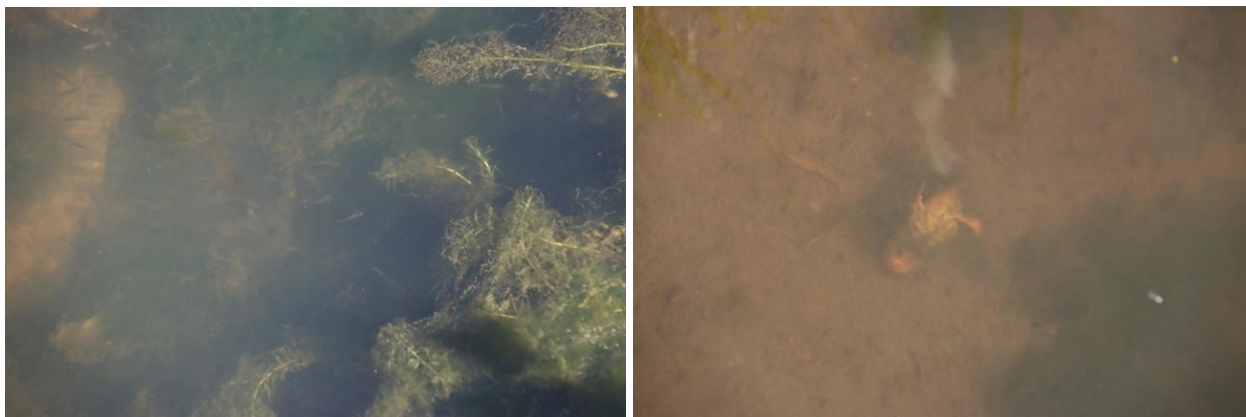
5 Overige soorten (kleine zoogdieren, insecten, vissen en amfibieën)

5.1 Monitoring en evaluatie

Structurele monitoring van kleine zoogdieren, insecten, vissen en amfibieën vindt momenteel niet plaats. Inrichtingsmaatregelen zijn wel gerealiseerd door Staatsbosbeheer. Om het voedselaanbod voor visetende vogels te verbeteren, heeft SBB vispassages aangelegd in het grazige deel (Figuur 20 t/m Figuur 22). Daarnaast zijn in het grazige deel poelen aangelegd (Figuur 23 en Figuur 24).



Figuur 20 Gerealiseerde ontsnipperingsmaatregelen ten behoeve van zoetwatervissen in het grazige gebied. Links de open in het landschap liggende vistrap en rechts een witvispassage (box-constructie). Beide elementen maken de uitwisseling mogelijk vanuit het achterland richting het rietmoeras.
Foto's: Fabrice Ottburg®.



Figuur 21 Tijdens het veldbezoek zijn in de open vistrap jonge driedoornige stekelbaarzen waargenomen en verschillende dode en verschaalde geknobbelde Amerikaanse rivierkreeften. Foto's: Fabrice Ottburg®.



Figuur 22 Verbrede watergangen ten behoeve van de vismigratie richting het rietmoeras.
Foto's: Fabrice Ottburg®.



Figuur 23 Voorbeeld van zes gerealiseerde poelen en natte graslanden in het grazige deel om het vogelleven en de biodiversiteit te vergroten. Foto's: Fabrice Ottburg®.

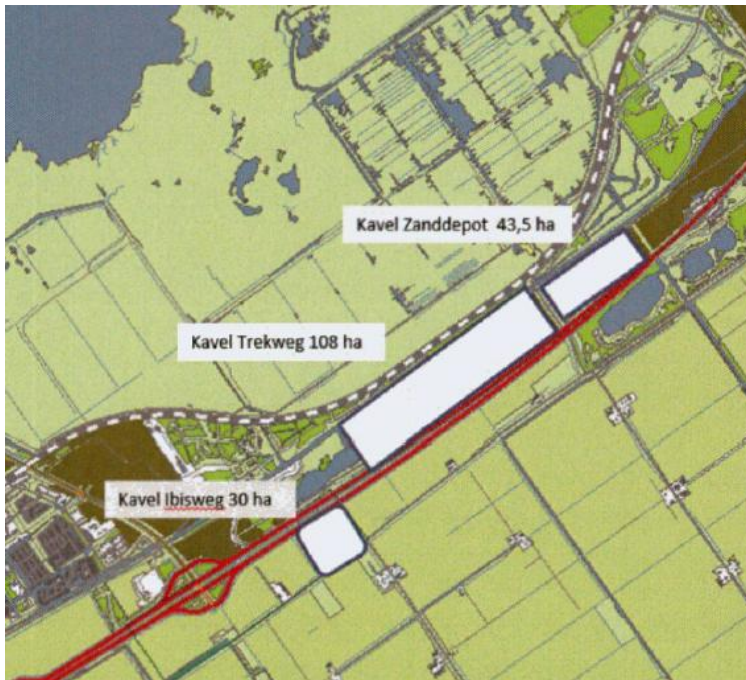


Figuur 24 Tijdens het tweede veldbezoek op 19 september 2025 was men bezig een van de laatste poelen in het grazige gebied te realiseren. Foto's: Fabrice Ottburg®.

Structurele monitoring hiervan vond tot op heden niet plaats. Wel is dit jaar een visstandsbemonstering uitgevoerd, waarmee de uitgangssituatie wordt vastgelegd. Mogelijk punt van zorg hierbij is dat de verbindingszone die is aangelegd voor vissen, nu ook de instroom van exoten bevordert (onder andere exotische rivierkreeften, zoals de rode Amerikaanse rivierkreeft).

Omdat data met betrekking tot het voedselaanbod voor vogels en data met betrekking tot de biodiversiteit (aantal soorten en abundantie van kleine zoogdieren, insecten, vissen en amfibieën) ontbreken, zijn er geen causale verbanden te leggen met de aantalsontwikkeling van vogels en zijn geen uitspraken te doen met betrekking tot trends in de ontwikkeling van de biodiversiteit. Wel kan op hoofdlijnen gesteld worden dat de lagere graasdruk na 2018 naar verwachting zal resulteren in een hogere biodiversiteit aan insecten in de graslanden van de Oostvaardersplassen door het ontstaan van een mozaïek van hoge en lage vegetatie, waarbij er ook meer aanbod is van bloeiende planten (Van Klink & Wallis De Vries, 2018; Cornelissen, 2025). Door de reset van het westelijke moeras is de verwachting dat er door de lage waterstand en het ontbreken van bentivore vissen in eerste instantie meer soorten en hogere aantallen vogels zullen gaan voorkomen. Er ontstaan meer foerageermogelijkheden en een hoger voedselaanbod (onder andere zaden, insecten(larven)), waardoor de heterogeniteit van habitats in het gebied toeneemt (Bouma, 2025). Na herinundatie verandert het voedselweb weer naar een aquatisch systeem, waarbij de visstand weer zal toenemen en bentivore vissen zullen terugkeren. Naarmate de successie vordert en de dynamiek van het waterpeil minder wordt, nemen de abundantie en diversiteit van vogels naar verwachting weer af. Hoe de ontwikkeling van het gebied zal verlopen, is echter moeilijk te voorspellen. De interacties tussen de abiotiek en biotiek zijn uitermate complex (Cornelissen, 2025). Droge zomers kunnen bijvoorbeeld leiden tot lage waterstanden, waardoor moerasvogels minder broedgelegenheid hebben of de primaire productie op de graslanden afneemt, waardoor het voedselaanbod voor de grote grazers afneemt. Met betrekking tot het laatste voorbeeld zal dan de druk op ruigtes, struweel, bos en rietvegetaties toenemen.

Voor de blauwe kiekendief (en andere roofvogels zoals de bruine kiekendief, deze lift hierop mee) zou in de directe omgeving buiten het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen foerageergebied worden ontwikkeld (Kuil et al., 2015 en Provincie Flevoland, 2024). Staatsbosbeheer heeft een opgave van de gemeente Almere voor 153 ha compensatie-foerageergebied. Een deel hiervan is gerealiseerd buiten de begrenzing van Natura 2000-gebied (Figuur 25). Voor Kavel zanddepot geeft Staatsbosbeheer aan dat hiervan slechts een deel foerageerhabitat betreft en dat elders de komende jaren nog hectares worden gerealiseerd.



Figuur 25 Compensatie foerageergebieden voor de blauwe kiekendief gerealiseerd door Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer heeft de verplichting om dit voor twintig jaar in stand te houden als kiekendieffoeragegebied (Bron: SBB).

Het Natura 2000-beheerplan (Kuil et al., 2015) vermeldt de herintroductie van kieuwpootkreeft en noordse woelmuis als maatregel om de voedselbeschikbaarheid voor de doelsoorten te verhogen. Het nieuwe beheerplan (Provincie Flevoland, 2024) gaat hier niet meer op in. De Natura 2000-stuurgroep heeft tot een nader bepaald tijdstip besloten om de herintroductie van de kieuwpootkreeft en noordse woelmuis uit te stellen (Mond. med. Jacco Massan).



Figuur 26 Juvenile bruine kikker. Foto: Fabrice Ottburg®.

5.2 Conclusie overige soorten

WENR concludeert dat er geen structurele monitoring van kleine zoogdieren, insecten, vissen en amfibieën plaatsvindt. Gezien de ecologische vereisten van de vogeldoelsoorten in relatie tot hun foerageergedrag en hun dieetkeuze (zoetwatervis, amfibieën, insecten (ongewervelden) en kleine zoogdieren) is het opmerkelijk dat hier helemaal niet op wordt gestuurd middels monitoring. Vooral omdat veel van de genoemde soortgroepen van belang zijn als stapelvoedsel voor de doelsoorten en daarmee mede bepalen wat de draagkracht van het gebied is en (in)direct sturen of de reproductie van de gewenste doelsoorten wel/niet succesvol is.

WENR is van mening dat voor de niet-doelsoorten dan wel overige soorten wel doelen dienen te worden gesteld met betrekking tot de oppervlakte van geschikte habitat en de gewenste aantalsontwikkeling in relatie tot duurzaam voorkomende populaties. Zo zijn in het gebied poelen gerealiseerd, maar is hier geen meetbaar doel aan gekoppeld in relatie tot hoeveel poelen er minimaal nodig zijn voor bijvoorbeeld amfibieën. Dit wordt o.i. mede veroorzaakt omdat men ervan uitgaat dat natuurlijke dynamiek in het gebied voor de juiste habitat dient te zorgen.

Een tweede illustratie is het niet monitoren van de insecten biodiversiteit en abundantie (dichtheden). Soorten die je met het hand-aan-de-kraan-principe' wel in beeld wil hebben. Zij vormen (in)direct in de voedselketen een belangrijke schakel voor insectenetende vogeldoelsoorten (Natura 2000-doelsoorten die insecten eten, zijn onder andere dodaars, roerdomp, woudaap, kleine zilverreiger, porseleinhoen en grote karekiet). Wat betekent bijvoorbeeld het verwijderen van de rasters rondom de ingeplante beschutting voor de grote grazers in relatie tot de insecten fauna, zoals zweefvliegen, wilde bijen of (dag)vlinders die hiervan afhankelijk zijn?

Een belangrijk aandachtspunt en tevens een punt van zorg, is het voorkomen van invasieve exoten zoals reuzeberenklauw en rode Amerikaanse rivierkreeften. Deze laatste soort is vastgesteld in de Oostvaardersplassen tijdens het veldbezoek en Staatsbosbeheer heeft aangegeven dat zij geen idee heeft in welke mate de soort binnen het gebied voorkomt. Het is bekend dat invasieve exotische rivierkreeften een negatieve invloed hebben op macrofauna, eieren en larven van amfibieën en vissen, soorten die van belang zijn als voedsel voor vogeldoelsoorten. WENR beveelt aan dat ook invasieve soorten binnen de Oostvaardersplassen worden gemonitord, om zo beter inzicht te krijgen in de aantallen en eventuele relaties zoals bovenstaand geschetst.

6 Dierenwelzijn grote grazers

6.1 Evaluatie dierenwelzijn grote grazers

Het beheer van de grote grazers in de Oostvaardersplassen richt zich volgens het beleidskader (Externe begeleidingscommissie Oostvaardersplassen, 2018) niet primair op de realisatie van aantallen, maar op informatie over de ontwikkeling van de Natura 2000-doelstellingen, het dierenwelzijn, de voedselsituatie voor de hoefdieren en de vegetatie en landschapsontwikkeling. Deze informatie wordt in alle seizoenen verzameld. Daarnaast heeft het beleidskader aangegeven dat dierenwelzijn zich niet beperkt tot de conditie van grazers, maar ook de volgende aspecten betreft:

- De mate waarin ze natuurlijk gedrag kunnen vertonen;
- De mate waarin ze in sociale verbanden leven;
- De mate waarin ze keuzes kunnen maken op het vlak van leefgebied en relaties;
- De mate waarin ze beschuttingsmogelijkheden kunnen vinden tegen kou en wind.

De review zal zich daarom richten op een evaluatie van het gevoerde beheer en de data die per jaar en/of seizoen zijn verzameld met betrekking tot aantallen (per soort gedifferentieerd naar geslacht en leeftijd) van heckrond, edelhert en konikpaard, conditiescore, uitvoering van natuurlijk gedrag, sociale verbanden/relaties, keuzevrijheid in terreingebruik en de mate waarin beschuttingsmogelijkheden aanwezig zijn. Staatsbosbeheer heeft in de afgelopen jaren naast jaarrapportages ook zelf evaluaties uitgevoerd met betrekking tot het managementplan Oostvaardersplassen (Staatsbosbeheer, 2020). Daarnaast heeft Staatsbosbeheer met betrekking tot de uitvoering van het beleid diverse protocollen opgesteld die de wijze van uitvoering en de taken en verantwoordelijkheden beschrijven. De review heeft dan ook uit deze publicaties kunnen putten. Deze zijn kritisch beoordeeld en daarmee heeft de review vooral het karakter van een audit.



Figuur 27 Heckrunderen. Foto's: Fabrice Ottburg©.

6.2 Managementplan Oostvaardersplassen *(in relatie tot grote grazers)*

In het managementplan Oostvaarderplassen (Staatsbosbeheer, 2020) wordt uitvoering gegeven aan afspraken uit het convenant van 20 juli 2018 tussen Staatsbosbeheer en de provincie Flevoland. Hierin is het beleidskader meegenomen. Het managementplan is een adaptief plan waarbij protocollen worden uitgevoerd, resultaten worden gemonitord, geëvalueerd, waarna eventueel aanpassing van het managementplan plaatsvindt (plan-do-check-act-cyclus). Er zijn geen bijgestelde managementplannen opgesteld na 2020. Met betrekking tot de doelstand van de grote grazers is de verwachting dat pas in 2029, vijf jaar na het realiseren van de doelstanden in 2023, een evaluatie plaats kan vinden van het effect van begrazing (Cornelissen, 2025). Deze veronderstelling lijkt reëel, omdat de effecten van de inrichtingsmaatregelen en het beheer recent zijn afgerond of nog in de afrondingsfase zitten (bijvoorbeeld de ophanden zijnde herinundatie van het westelijke moeras). Daarnaast zijn effecten van de grote grazers op de vegetatieontwikkeling na de aantalsreductie van de grote grazers pas na een aantal jaren goed te analyseren, bijvoorbeeld omdat andere factoren een rol spelen, zoals fluctuerende weersomstandigheden en grondwaterpeilen.

Het managementplan Oostvaarderplassen (Staatsbosbeheer, 2020) stelt als doel om de gezondheid van de hoefdieren te borgen. Doelstelling is dat er levensvatbare populaties grote herbivoren zijn waarbij voorkomen wordt dat dieren onnodig lijden vanwege ziekte, voedseltekorten of anderszins. In het kerngebied wordt gestreefd naar een populatie van 600 konikpaarden en hekrunderen en 500 edelherten als voorjaarsstand en 1500 dieren in het najaar. Bij het vaststellen van het managementplan is afschot van edelherten aanvankelijk geschorst vanwege een juridische procedure, maar kon in 2019 worden gestart met de reset van de aantallen grazers. Voor het beheer van de konikpaarden worden jaarlijks dieren uit de kudde gehaald via vangst en uitplaatsing of, indien uitplaatsing niet mogelijk is, afvoer naar de slacht. Hekrunderen worden jaarlijks uit de kudde genomen door afschot. Voor beide zijn protocollen 'uitvoering van het beheer van de populatie' uitgewerkt. Het beheer van edelherten is vastgelegd in het Faunabeheerplan provincie Flevoland 2019-2023. Hiermee wordt beoogd dat er jaarrond voldoende voedselbeschikbaarheid is voor de grote grazers. Toch kunnen individuele dieren nog steeds aangetast worden in hun welzijn. Om (ernstig) lijden te voorkomen, kan afschot van zieke of gebrekkige dieren jaarrond plaatsvinden (Protocollen Oostvaardersplassen versie 1.3 SBB 2020; intern gebruik).

Monitoring van het dierenwelzijn vindt plaats op dagelijkse basis door losse waarnemingen door boswachters die in het veld aanwezig zijn. Daarnaast wordt systematisch gemonitord. Alle drie soorten grazers worden minimaal eens per week gecontroleerd. Eens per kwartaal worden inspectierondes met een dierenarts uitgevoerd. In de winter (januari-april) wordt tweemaal per week een controleronde uitgevoerd en maakt de dierenarts minimaal één keer per maand een controleronde. Doelstelling is dat onnodig lijden wordt voorkomen waarbij reactief afschot mogelijk is. Dieren worden afgeschoten als ze ernstige gedragsstoornissen vertonen, ongeneeslijke fysieke mankementen of een zeer slechte conditie hebben. SBB heeft een aantal protocollen opgesteld met betrekking tot populatiebeheer (het afschot en vangen en uitplaatsen) en de borging van het welzijn van grote grazers (onder andere Protocollen Oostvaardersplassen versie 1.3 SBB 2020; intern gebruik). Deze protocollen beschrijven taken, verantwoordelijkheden en de wijze van uitvoering. Daarnaast wordt ter preventie van dierziekten bij de drie hoefdieren de vinger aan de pols gehouden conform het protocol 'veterinaire monitoring'.

Conclusie

In het managementplan Oostvaardersplassen is invulling gegeven aan het vooraf gestelde beleidskader van de provincie Flevoland, waarin wordt gesteld dat dierenwelzijn zich niet beperkt tot de conditie van grazers, maar ook op de vier aspecten natuurlijk gedrag, sociale verbanden, keuzevrijheid op het vlak van leefgebied en relaties, beschutting. WENR concludeert dat aan alle aspecten met betrekking tot dierenwelzijn invulling is gegeven. WENR heeft de implementatie van deze hoofdlijnen door middel van (interne) protocollen ter inzage gehad. Met de opgestelde protocollen wordt voldoende rekening gehouden met het borgen van dierenwelzijn.

6.3 Aantallen grote grazers

Voor het bepalen van de trend in de populatieontwikkeling van grote grazers worden tellingen gehouden, zowel op de grond als met een helikopter. Additioneel worden tegenwoordig aantallen bepaald met behulp van warmtebeelden. Deze metingen lijken iets hogere aantallen op te leveren, omdat dieren in het dekkingrijke moeras bij de reguliere helikoptertellingen kunnen worden gemist. Voor het bepalen van de aantallen en geslachts- en leeftijdsverhouding in de populaties grote grazers worden daarnaast grondtellingen georganiseerd (voorjaarstelling). Op basis van de tellingen wordt jaarlijks in juni een plan opgesteld met betrekking tot het aantal uit te nemen dieren ten behoeve van populatiebeheer. Alle methoden worden de komende jaren naast elkaar toegepast.

6.3.1 Monitoring & Evaluatie

De doelstelling om een reset van de aantallen grote grazers te realiseren naar 1100 dieren is behaald in april 2023, waarna het populatiebeheer gestart is conform het managementplan Oostvaardersplassen. In oktober 2023 waren er op basis van de tellingen uit de helikopter, circa 860 edelherten, circa 345 runderen en circa 380 paarden (Kuypers & Cornelissen, 2025). In oktober 2024 waren er op basis van de reguliere tellingen vanuit de helikopter circa 870 edelherten, 375 runderen en 350 paarden (Kuypers & Cornelissen, 2025). De voorjaarsstand wordt geschat op circa 300 konikpaarden, 300 hekrunderen en 825 edelherten (Cornelissen, 2025). SBB lijkt daarmee vrijwel te voldoen aan de gewenste voorjaarsstand in het kerngebied van 600 konikpaarden en hekrunderen en 500 edelherten, en een najaarsstand van 1500 dieren. Vooral de edelherten liggen nog iets boven de doelstand. Met betrekking tot de doelstelling dat er levensvatbare populaties grote herbivoren zijn, kan worden opgemerkt dat het terugbrengen van de aantallen mogelijk op (lange) termijn consequenties heeft voor de levensvatbaarheid. Voor edelherten geldt dat het genetisch criterium voor een levensvatbare populatie 400 dieren bedraagt in het geval van een open populatie en 4000 in een geïsoleerde populatie (Van der Grift et al., 2018).

Vooralsnog lijkt er echter geen reden tot zorg, omdat de populatie edelherten in de Oostvaardersplassen een relatief hoge genetische variatie hebben en geen tekenen van inteelt vertonen (De Groot et al., 2016). Voor konikpaarden is de genetische variatie sowieso gering en zijn geen eisen op te stellen op basis van de genetische samenstelling van populaties. Voor hekrunderen geldt hetzelfde. Omdat uitwisseling met andere gebieden ontbreekt, is Staatsbosbeheer voornemens om de genetische diversiteit te monitoren (Cornelissen, 2025).

De afgelopen jaren zijn er diverse rechtszaken geweest met betrekking tot de gunstige staat van instandhouding van het edelhert in de Oostvaardersplassen. Hieruit is onder meer geconcludeerd dat afschot alleen mogelijk is als de duurzame staat van instandhouding niet in het geding komt. De provincie Flevoland is in samenwerking met Staatsbosbeheer bezig om tot 15/16 november 2025 dit aspect te borgen in afwachting van een definitieve uitspraak van de rechter.

6.3.2 Conclusie

WENR concludeert dat Staatsbosbeheer voldoet aan de gewenste voorjaarsstand van 600 konikpaarden en hekrunderen, zoals vastgesteld door de provincie Flevoland in het beleidskader. Edelherten lijken boven de doelstand van 500 dieren te zitten, met ruim 800 dieren. De najaarsstand van 1500 dieren wordt licht overschreden met 75 dieren.

6.4 Conditie-score en voedselsituatie grote grazers

Het rapport van de tweede Internationale Commissie betreffende het Management van de Oostvaardersplassen (ICMO 2) en de hoofdstelling voor het beheer van Oostvaardersplassengebied (te weten het in stand houden en verder laten ontwikkelen van een natuurlijk moerasesecosysteem 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 ten aanzien van gedrag bieden); 4. Draagvlak vergroten bij het publiek voor (het beheer van) het gebied (onder andere door middel van communicatie) (Beheeradviescommissie Oostvaardersplassen, 2014).

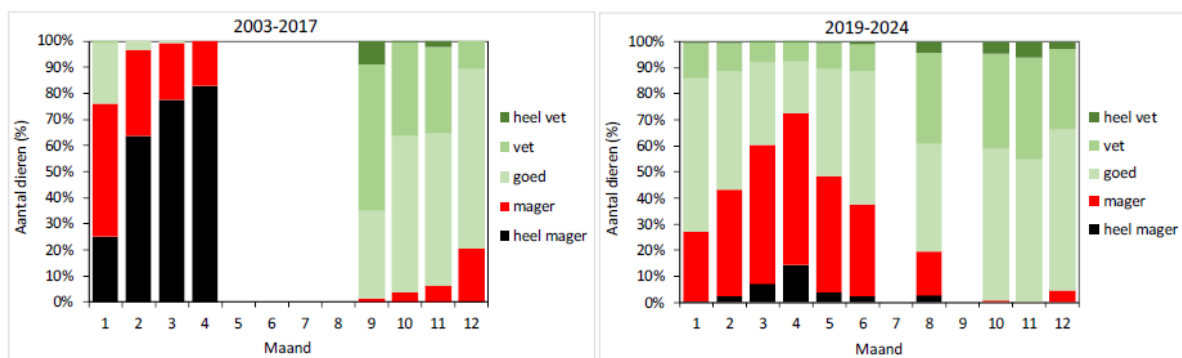
Ten tijde van de Commissie Van Geel en het vaststellen van het beleidskader werd nog gesproken over ICMO 2 voor de monitoring van dierenwelzijn. Later is ICMO 2 verlaten en is de BCS (Body Condition Score) hiervoor in de plaats gekomen. Dit is door provincie Flevoland toegelicht aan PS op 26 februari 2019 (Mededeling provincie Flevoland, registratienummer 2385933).

In juli 2018 ondertekende GS van Flevoland en Staatsbosbeheer het convenant 'ontwikkeling Oostvaardersplassen gebied'. Hieruit kwam het managementplan van Staatsbosbeheer, waarin uitvoering wordt gegeven aan deze afspraken. Een onderdeel van dit managementplan vormt het bijvoeren van de grote grazers, specifiek heckrund en konikpaard. Hierin staat: *"Bijvoeren kan noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld bij bijzondere weersomstandigheden, of als er een tijdelijk natuurlijk voedseltekort is en het welzijn van de dieren in het geding is. In de provinciale beleidslijn 'Bijvoeren grote grazers Oostvaardersplassen in de winter, periode 2019-2023' zijn de criteria voor het eventueel bijvoeren vastgelegd."*

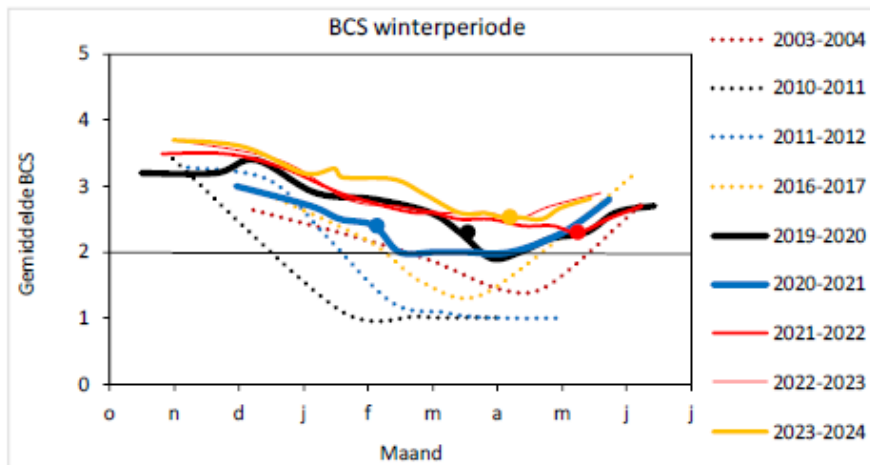
Als graadmeter voor de conditie van heckrund en konikpaard wordt de Body Condition Score (BCS) gebruikt (managementplan Oostvaardersplassen; Staatsbosbeheer 2020). Dieren met score 1 zijn in zeer slechte conditie, met score 3 optimaal gevoed en met score 5 veel te vet. Voor konikpaard en heckrund geldt dat ze bijgevoerd worden als de gemiddelde BCS ≤ 2 of bij uitzonderlijke weers- of terreinomstandigheden in combinatie met een teruglopende BCS op populatieniveau. Voor edelherten geldt dat ze niet mogen worden bijgevoerd om de conditie op peil te houden, met uitzondering van bijzondere weersomstandigheden of een tijdelijk natuurlijk voedseltekort waarbij het welzijn van de dieren in het geding is. Met betrekking tot de voedselsituatie moeten de grote grazers gedurende het jaar voldoende voedsel tot zich kunnen nemen.

6.4.1 Monitoring & Evaluatie

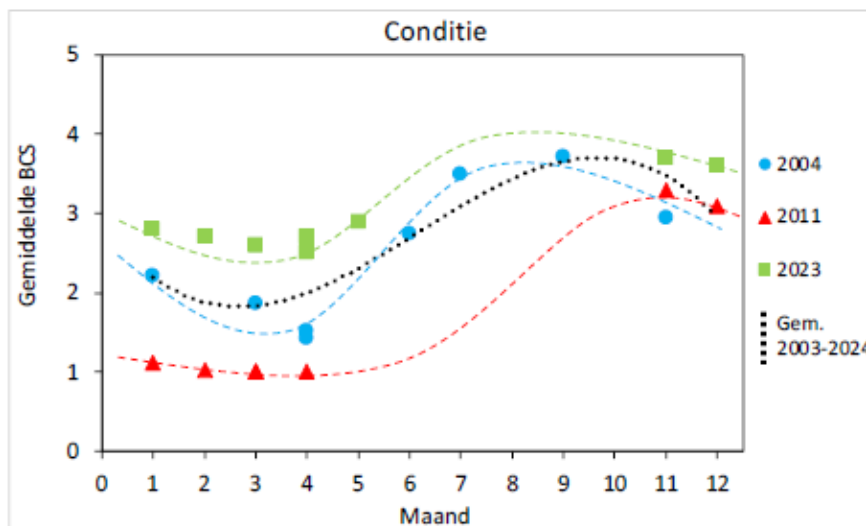
Staatsbosbeheer monitort en evalueert de conditie van de grote grazers (Cornelissen, 2025). Ten opzichte van de periode 2003-2017 is de BCS van heckrunderen sterk toegenomen (Figuur 28 en Figuur 29).



Figuur 28 Gemiddelde verdeling van het aantal heckrunderen over de vijf conditiecategorieën per maand. Links in de periode voor 2018, waarbij de aantallen dieren werden bepaald door voedselaanbod, strengheid van de winter en concurrentie. Rechts in de periode na 2018, waarbij de aantallen grote herbivoren worden gereguleerd (Cornelissen, 2025).



Figuur 29 Verloop van de gemiddelde conditiescore (BCS) van hekrunderen in de loop van het najaar, winter en voorjaar. Voor 2018 was het totaal aantal grote herbivoren groot en werd het aantal bepaald door voedselaanbod, strengheid van de winter en concurrentie. Na 2018 vindt in het kader van het provinciaal beleidskader beheer Oostvaardersplassen aantalsregulatie plaats en zijn de totale aantallen veel lager (Cornelissen, 2025).



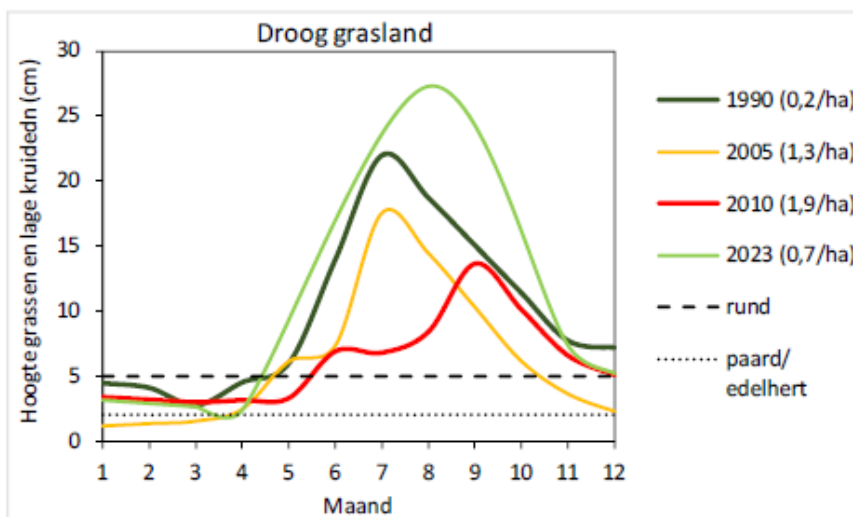
Figuur 30 Gemiddelde conditiescore hekrunderen per maand voor drie verschillende jaren. Voor 2018 waren de totale aantallen grote herbivoren hoog en na 2018 door de aantalsregulatie relatief laag (Cornelissen, 2025).

In de nawinter en het vroege voorjaar is vanaf 2018 slechts een beperkt percentage van de dieren in slechte conditie, maximaal circa 15% is heel mager, waar dit voor 2018 kon oplopen tot 80% (Figuur 30). Daar waar nodig geacht, voert SBB de dieren tegenwoordig bij. Vanaf 2018 heeft gemiddeld 50% van de runderen conditiescore 3 en 4. De natuurlijke sterfte door voedseltekorten is na 2018 zeer laag, bij hekrunderen en konikpaarden <3% en bij edelherten <1%. In het kader van onnodig lijden zijn in de afgelopen vier jaar gemiddeld <3% van de hekrunderen en konikpaarden en <1% van de edelherten geschoten. Tezamen bedraagt de natuurlijke sterfte en afschot door onnodig lijden <5% voor hekrund en konikpaard en <1% voor edelhert.

Om het dierenwelzijn te borgen, zou bijgevoerd moeten worden als de gemiddelde BCS ≤ 2 . In de praktijk blijkt dat bij deze gemiddelde BCS 15% van de dieren conditiescore 1 heeft, 70% score 2 en 15% score 3 (Cornelissen, 2025). Vanaf 2019 is – met uitzondering van 2023 – ieder jaar bijgevoerd (Cornelissen, 2025). Op advies van de dierenarts wordt gestart met bijvoeren voordat het gemiddelde van score 2 bereikt wordt

en de verwachting is dat de conditie van de dieren verder zal afnemen. In de afgelopen jaren was dit bij een gemiddelde score van 2,3-2,5. Er wordt pas gestopt met bijvoeren als er geen dieren meer zijn met conditiescore 1. Ook bij slechte weersomstandigheden of wanneer een subgroep in een duidelijk lagere conditie verkeert dan andere groepen, wordt bijgevoerd. In de winter van 2023/24 zijn in mei bijvoorbeeld twee groepen hekrunderen bijgevoerd vanwege aanhoudend regenachtig weer (Kuyper & Cornelissen, 2025). Staatsbosbeheer voldoet dus aan de doelstelling met betrekking tot de runderen. De Monitoring van de BCS van konikpaarden vindt niet plaats, omdat de conditie van hekrunderen eerder terugloopt bij ongunstige omstandigheden dan dat dit het geval is bij konikpaarden (Mond. med. Staatsbosbeheer). De algehele gezondheidsstatus wordt beoordeeld tijdens reguliere veldbezoeken, maar er wordt niets schriftelijk vastgelegd. Dit heeft te maken met het feit dat konikpaarden in staat zijn om ook ruiger of slecht verteerbare vegetatie te verteren en daarmee moeilijke periodes kunnen overbruggen (zie paragraaf 2.5.2.). Het niet monitoren van de conditie score van de konikpaarden is conform het beleidskader (mededeling provincie Flevoland, registratienummer 2385933). Hiermee voldoet Staatsbosbeheer aan de doelstelling zoals geformuleerd in het beleidskader van provincie Flevoland. Gezien de zeer lage natuurlijke sterfte en het geringe afschot bij onnodig lijden, kan geconcludeerd worden dat de conditie van de paarden afdoende is om ernstig lijden te voorkomen.

Op basis van frequente controle door boswachters en de dierenarts kan worden geconcludeerd dat de grote grazers het hele jaar in staat zijn om voldoende voedsel te bemachtigen, al dan niet door bijvoeren (Cornelissen, 2025). Dit weerspiegelt zich in de lage natuurlijke sterfte en lage sterfte door afschot bij onnodig lijden. Daarnaast wordt door Staatsbosbeheer ook de vegetatiehoogte en bedekking in het grazige deel gemonitord (Cornelissen, 2025; zie Figuur 31).



Figuur 31 Verloop van de hoogte van grassen en lage kruiden op droog grasland over het jaar. Weergegeven het verloop in verschillende jaren met verschillende aantallen (aantal dieren per ha) grote herbivoren. De horizontale lijnen geven de minimale hoogte voor runderen en konikpaard/edelhert. Beneden deze minimale hoogte is de voedselopname te gering om in de voedselbehoefte te voorzien (Cornelissen, 2025).

6.4.2 Conclusie

WENR concludeert dat Staatsbosbeheer voldoet aan de doelstelling uit het beleidskader (opgesteld door de provincie Flevoland) met betrekking tot de Body Condition Score van de runderen. De BCS als vervanger van ICMO 2 borgt het dierenwelzijn van de runderen.

WENR concludeert dat de grote grazers het hele jaar in staat zijn om voldoende voedsel te bemachtigen, al dan niet door bijvoeren. Dit weerspiegelt zich in de lage natuurlijke sterfte en lage sterfte door afschot bij onnodig lijden.

6.5 Uitvoering van natuurlijk gedrag grote grazers

Het populatiebeheer van de kuddes is erop gericht om sociale groepen/structuren en de sterkste, gezondste dieren te behouden (managementplan Oostvaardersplassen; Staatsbosbeheer, 2020). Dieren worden verwijderd op basis van het functioneren van een individu (geslacht, leeftijd en dergelijke) binnen een kudde op basis van de omvang en samenstelling van een groep.

6.5.1 Monitoring & Evaluatie

SBB heeft met de protocollen met betrekking tot populatiebeheer (het afschot en vangen en uitplaatsen) van grote grazers (Protocollen Oostvaardersplassen, versie 1.3 SBB 2020) duidelijke richtlijnen opgesteld om de uitvoering van natuurlijk gedrag te borgen. Voor de edelherten wordt een afschotplan gemaakt, verdeeld naar geslacht en leeftijd. In het geval van edelherten wordt in principe random afgeschoten, zover het past binnen het afschotplan.



Figuur 32 Edelherten. Foto's: Fabrice Ottburg©.

Geslacht en leeftijd worden zo goed als mogelijk bepaald tijdens de tellingen, waarbij dit van sommige dieren niet kan worden vastgesteld. Op basis van de voorjaarsgegevens (grondtelling) wordt voor de totale populatie een schatting gemaakt van de geslachtsverhouding, waarna het afschotplan wordt aangepast.

Voor paard en rund wordt tijdens reguliere inspecties gekeken hoe de groep zich gedraagt en of sociale structuren in stand blijven. Op basis van deze inspecties heeft dit er bij de paarden bijvoorbeeld incidenteel toe geleid dat er een extra hengstengroep uitgehaald is.

Bij afschot van runderen wordt vooraf en op het moment van afschot bekeken welk dier uit de kudde wordt verwijderd, mede op basis van het gedrag van de kudde en groepssamenstelling.

De monitoring door SBB met betrekking tot de uitvoering van natuurlijk gedrag vindt dus vooral in het veld plaats op basis van gezond verstand/kennis van de actoren op basis van de richtlijnen in protocollen. In het geval van edelherten wordt in principe random afgeschoten, zover het past binnen het afschotplan. De planning, realisatie en aanpassing van het afschot van edelherten voltrekt zich dus volgens een 'plan-do-check-act'-cyclus. Dit geldt niet voor rund en paard. Structurele monitoring en evaluatie vindt niet plaats. Wel worden in een aantal gevallen bevindingen vastgelegd in een logboek, bijvoorbeeld bij het afvangen van konikpaarden in een kraal, waarbij groepen dieren worden geselecteerd voor uitname.

6.5.2 Conclusie

WENR concludeert dat de planning, realisatie en aanpassing van het afschot van edelherten zich voltrekt volgens een 'plan-do-check-act'-cyclus. Dit geldt niet voor rund en paard. Structurele monitoring en evaluatie vindt niet plaats. Hoewel voor heckrund en konikpaard geen structurele monitoring plaatsvindt, zijn richtlijnen in protocollen vastgelegd en is de deskundigheid van uitvoerenden geborgd. WENR concludeert

dat Staatsbosbeheer de doelstellingen om sociale groepen/ structuren en de sterkste, gezondste dieren te behouden zijn gerealiseerd, zoals vastgelegd in het beleidskader van de provincie Flevoland.

6.6 Sociale verbanden grote grazers

Doelstelling is dat dieren in natuurlijke sociale verbanden kunnen leven en keuzes kunnen maken op het vlak van onderlinge relaties (managementplan Oostvaardersplassen; Staatsbosbeheer, 2020). Voor edelhert wordt gestreefd naar een geslachtsverhouding van 1:1.

6.6.1 Monitoring & Evaluatie

Er vindt geen structurele monitoring plaats van sociale verbanden. SBB hanteert deze doelstelling als uitgangspunt/principe. Aangezien de grote grazers vrij kunnen rond bewegen, staat het ze hierdoor ook vrij om keuzes te maken bij welke dieren ze zich al dan niet aansluiten. Bij afschot of vangst van dieren wordt rekening gehouden met sociale verbanden. SBB heeft duidelijke richtlijnen opgesteld met betrekking tot de selectie van dieren die uit de populatie genomen worden om de beoogde aantallen te bereiken, met inachtneming van een natuurlijke samenstelling naar geslacht en leeftijd van de grote grazers. Getracht wordt om bijvoorbeeld bij runderen eerder een koe zonder kalf dan een koe met kalf af te schieten en, indien noodzakelijk, moeder en jong beide af te schieten. Bij paarden worden hele harems of hengstengroepen afgevangen. Selectie van groepen paarden vindt alleen plaats in de vangkraal (Figuur 33), die het mogelijk maakt om door sectionering hele harems of hengstengroepen te selecteren. Voor het realiseren van een geslachtsverhouding van 1:1 bij edelhert worden de telgegevens van de grondtellingen geanalyseerd in het 'uitvoeringsplan afschot edelherten'.



Figuur 33 Vangkraal voor het scheiden van konikpaarden op familie niveau. Foto's: Fabrice Ottburg®.

6.6.2 Conclusie

WENR concludeert dat Staatsbosbeheer de doelstelling (zoals vastgelegd in het beleidskader van de provincie Flevoland) met betrekking tot dieren om in natuurlijke sociale verbanden te kunnen leven en keuzes te kunnen maken op het vlak van onderlinge relaties heeft gerealiseerd. Bij afschot of vangst van dieren wordt rekening gehouden met sociale verbanden en Staatsbosbeheer heeft duidelijke richtlijnen en protocollen opgesteld.

6.7 Keuzevrijheid in terrein gebruik van grote grazers

Doelstelling is dat dieren vrij zijn in hun terreinkeuze (Staatsbosbeheer, 2020).



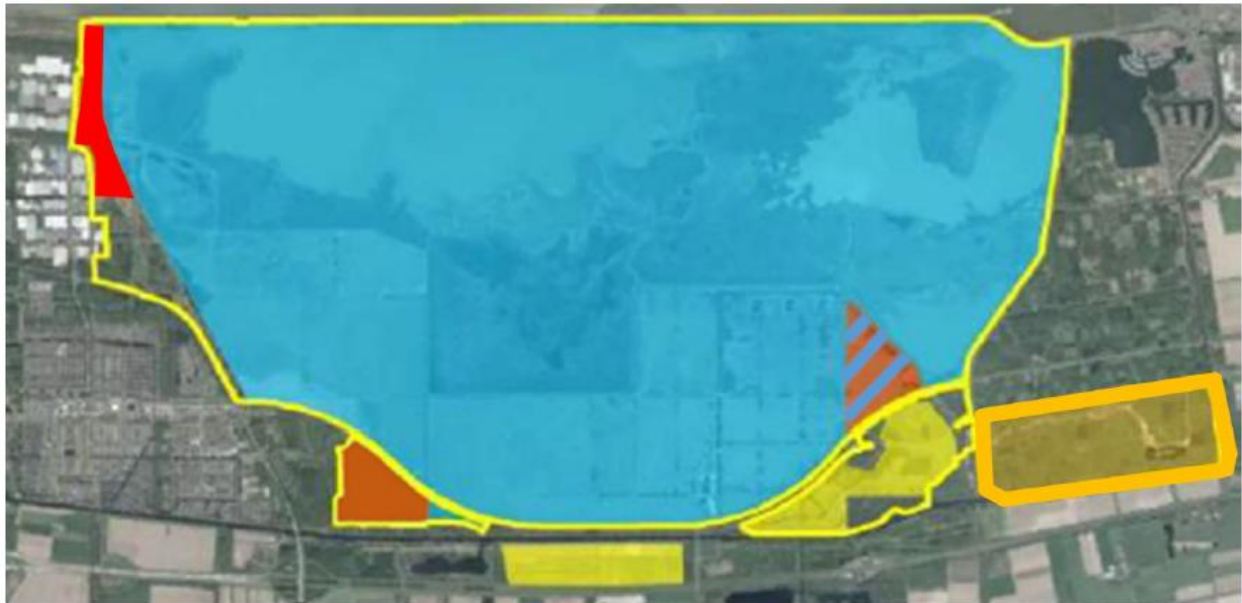
Figuur 34 Impressie van het halfopen landschap zoals dit aanwezig is in Kottenbos.
Foto's: Fabrice Ottburg©.



Figuur 35 Om te voorkomen dat in de winterperiode bij hoogwater de grote grazers worden ingesloten door het water, zijn er verschillende dammen met duikerbuizen gerealiseerd, zodat grote grazers de hogere delen (hoogwatervluchtplaatsen/hoogwatermigratieroutes) in het terrein kunnen bereiken bij hoogwater.
Foto's: Fabrice Ottburg©.

6.7.1 Monitoring & Evaluatie

Binnen de begrenzing van de Oostvaardersplassen en de daarbinnen gelegen opengestelde leefgebieden voor de grote grazers zijn individuele dieren vrij in hun terreinkeuze (Cornelissen, 2025; Figuur 36). Edelherten zijn begrensd binnen het kerngebied en hebben daarnaast toegang tot delen van het Oostvaardersbos, Kotterbos en de Driehoek. Heckrunderen mogen alleen gebied gebruiken dat niet opengesteld is voor publiek. Bij extreme omstandigheden wordt de Driehoek opengesteld voor heckrunderen en afgesloten voor publiek. Konikpaarden in het kerngebied hebben jaarrond toegang tot de Driehoek. Bij extreme (weers)omstandigheden kunnen heckrunderen en konikpaarden gebruikmaken van een deel van het Kotterbos en de Driehoek.



Figuur 36 Leefgebied grote herbivoren situatie 2024 (naar: Managementplan Oostvaardersplassen; Zwart 2020). Gele lijn = leefgebied edelhert, blauw gearceerd = leefgebied heckrunderen en konikpaarden. Oranje gearceerd = mogelijk toekomstige uitbreiding leefgebied edelhert. Geel gearceerd = begrazing met runderen en/of paarden, niet in verbinding met kerngebied. Rood gearceerd = gebieden die bij extreme (weers)omstandigheden opengesteld kunnen worden voor heckrunderen en konikpaarden en op dat moment afgesloten worden voor publiek (Cornelissen, 2025).

6.7.2 Conclusie

WENR concludeert dat Staatsbosbeheer de doelstelling (zoals vastgelegd in het beleidskader van de provincie Flevoland) met betrekking tot vrije terreinkeuze heeft gerealiseerd.



Figuur 37 Konikpaarden. Foto's: Fabrice Ottburg®.

6.8 Beschuttingsmogelijkheden grote grazers

Voor de hoefdieren is de doelstelling dat dieren beschutting kunnen vinden tegen kou, hitte en wind (Staatsbosbeheer, 2020). De doelstelling van de commissie Van Geel was om circa 300 hectare dekking te realiseren die wordt aangelegd aan de randen van het kerngebied en onttrokken wordt aan het grasland.

6.8.1 Monitoring & Evaluatie

In 2021 is gestart met het inplanten van struiken en bomen op het Stort, in de Beemlanden, en in de strook langs het spoor; in 2023 is dit afgerond (Kuypers & Cornelissen, 2025; Figuur 38).

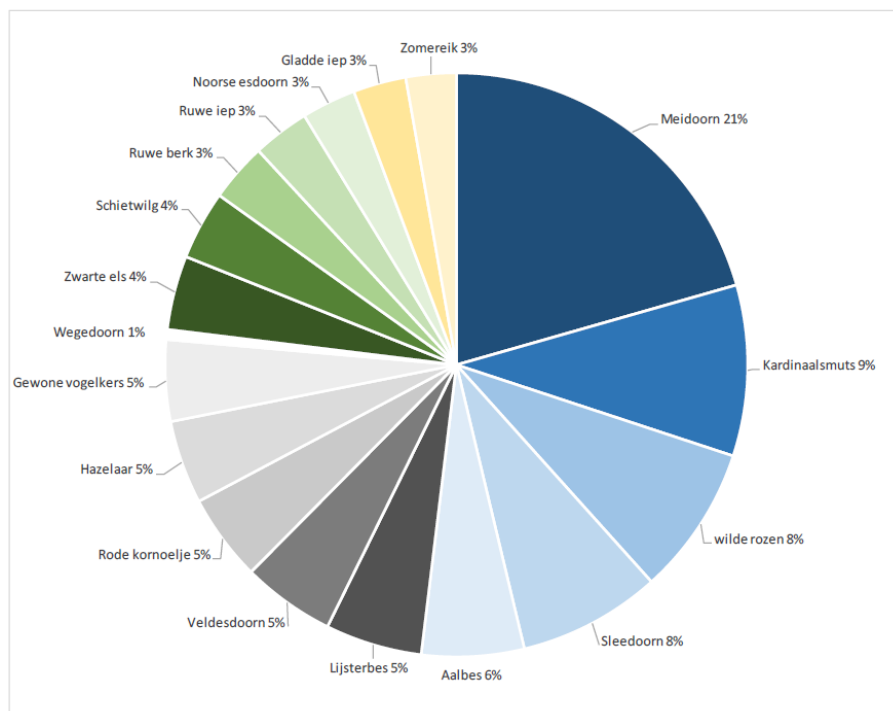


Figuur 38 Locaties plantvakken in de grazige rand en de Driehoek. In totaal is 140 ha plantvakken gerealiseerd (Cornelissen, 2025).

In de Driehoek zijn eerder in de periode 2012-2020 bomen en struiken ingeplant. De ingeplante plantvakken zijn gelegen op plekken waar in het verleden struweel en bos voorkwam dat door de hoge graasdruk was verdwenen. Om vraat te voorkomen, zijn de plantvakken tot op heden uitgerasterd (Figuur 39). In totaal is in 2022 140 ha extra dekking gerealiseerd, bestaande uit circa 75% struiken en 25% bomen (Kuypers et al., 2023; Figuur 40). Bij de aanplant is rekening gehouden met de duurzaamheid i.r.t. vraat en schillen door grote grazers. Gekozen is voor een aantal vraatresistente soorten (meidoorn, sleedoorn en roos), naast soorten die niet of minder vraatresistent zijn.



Figuur 39 Illustratie van een uitgevoerde beschuttingsmaatregel: omrasterde stukken met aanplant van struweel en bomen. Foto's: Fabrice Ottburg®.



Figuur 40 Aandeel ingeplante struiken en bomen in de plantvakken op het Stort en in de Beemdlanden (Cornelissen, 2025).

Daarnaast zijn solitaire bomen aangeplant buiten de plantvakken. De beschuttingsopgave lijkt hiermee volledig realiseerbaar zodra de bomen en struiken door de vraatgrens heen groeien. Momenteel lijken de meeste plantvakken voldoende hoge bomen en struiken te bevatten, waarmee er al sprake is van beschutting aan de lijzijde van de plantvakken. Bij een aantal plantvakken is de vegetatie voldoende ver ontwikkeld, lijken bomen inmiddels boven de vraatlijn uitgegroeid te zijn en zou het raster verwijderd kunnen worden. SBB aarzelt echter nog of dit op dit moment al mogelijk is, omdat het risico bestaat dat de bomen in deze plantvakken mogelijk kwetsbaar zijn voor vraat en schillen. Daarnaast is de verwachting dat de graasdruk op de plantvakken hoger zal zijn dan in het verleden. Gezien de verschuivingen in de dichtheid van grote grazers per vegetatietype (droog grasland, nat grasland, ruigte/houtigen) in 1997 versus na 2018, zou de potentiële graasdruk op houtigen (struiken en bomen) een factor 5 hoger liggen (Cornelissen, 2025). Vraag daarbij is of een of meerdere plantvakken dus nu al kunnen worden opengesteld voor de grote grazers als pilot om te bezien of de dekking in stand blijft na openstelling. Gezien de huidige graasdruk op het westelijke deel van het Kotterbos en de Driehoek, en het gegeven dat bos en struweel hier intact blijft, lijkt het erop dat permanente beschutting in voldoende mate aanwezig is en dat op korte termijn de doelstellingen met betrekking tot beschutting verspreid door het gebied volledig zijn gerealiseerd.

6.8.2 Conclusie

WENR concludeert dat Staatsbosbeheer de doelstelling (zoals vastgelegd in het beleidskader van de provincie Flevoland) met betrekking tot dieren 'voldoende beschutting hebben' vrijwel heeft gerealiseerd. Naar verwachting wordt op korte termijn de doelstelling volledig gerealiseerd.

7 Landschap

7.1 Inleiding

In het door Provinciale Staten vastgestelde beleidskader worden de doelen gesteld en de knelpunten aangegeven met betrekking tot de landschappelijke ontwikkeling van de Oostvaardersplassen. Het doel voor het beheer is: '...realisatie van een zo natuurlijk mogelijk en gevarieerd landschap dat door grotere aantallen toeristen en recreanten dan tot nu toe aantrekkelijk wordt gevonden'.

Dit zijn, zoals de Commissie ook zelf vaststelt, alle subjectieve begrippen: wat een gevarieerd landschap gevonden wordt, is subjectief, en wat toeristen en recreanten aantrekkelijk vinden, is niet direct te beantwoorden zonder sociaal onderzoek naar bezoekerservaringen.

Als knelpunt wordt door de Commissie opgemerkt dat ruigten, struwelen, wilgenbosjes en andere bomen goeddeels zijn verdwenen. Uiteindelijk was het streven voorheen om een halfopen landschap te realiseren. De ambitie is dan ook om de landschappelijke kwaliteit van het moerasdeel van het kerngebied te behouden en om in het grazige deel tot herstel van opgaande vegetatie te komen, waardoor een gevarieerd en halfopen landschap ontstaat. Daarbij zouden de overgangen in en rond het Oostvaardersplassengebied van water aan de kant van het Markermeer tot aan de bossen en landbouwgronden aan de zuidzijde geleidelijk moeten zijn, zonder harde scheidingen (pag. 48 in Externe begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen, 2018).

Dit moet vooral gerealiseerd worden door het verlagen van de begrazingsdruk door een afname van het aantal grote grazers. Het gebied waar de grazers vrij rondlopen, moet mogelijk worden verkleind, met uitbreiding van moerasgedeeltes. Zo wordt meer ruimte gemaakt voor vogels en natte natuur. Er moeten geleidelijke overgangen komen tussen droge en natte gebieden van de OVP. Voorts moet de beschutting voor o.a. dieren worden verbeterd.



Figuur 41 Plankaart van de Oostvaardersplassen (Staatsbosbeheer en i.s.m. Feddes Olthof architecten, 2019).

- Onvoldoende peildynamiek in het moerasdeel;
- Onvoldoende connectiviteit van wateren binnen en buiten het gebied;
- Het ontbreken van (ondiepe) poelen en onbegraasde eilandjes.

7.2 Analyse en beschrijving genomen maatregelen

Droge grasland- en moerasgedeeltes worden natter gemaakt, vooral in het grazige deel, zodat plasdrasovergangen ontstaan. Er zijn plaatselijk geulen en laagten gecreëerd waardoor natte gebieden ontstaan. Moerasdelen worden tijdelijk drooggelegd, zodat rietverjonging en nieuwe moerasontwikkeling plaatsvindt ('reset').

7.2.2 Vernatting terrein

66 | Wageningen Environmental Research Rapport 3467

Deze maatregelen zijn recent uitgevoerd. De watergangen bevatten al water en zorgen voor verdere visuele compartimentering van het terrein. De grotere ontgraven percelen waren ten tijde van het veldbezoek goeddeels droog.

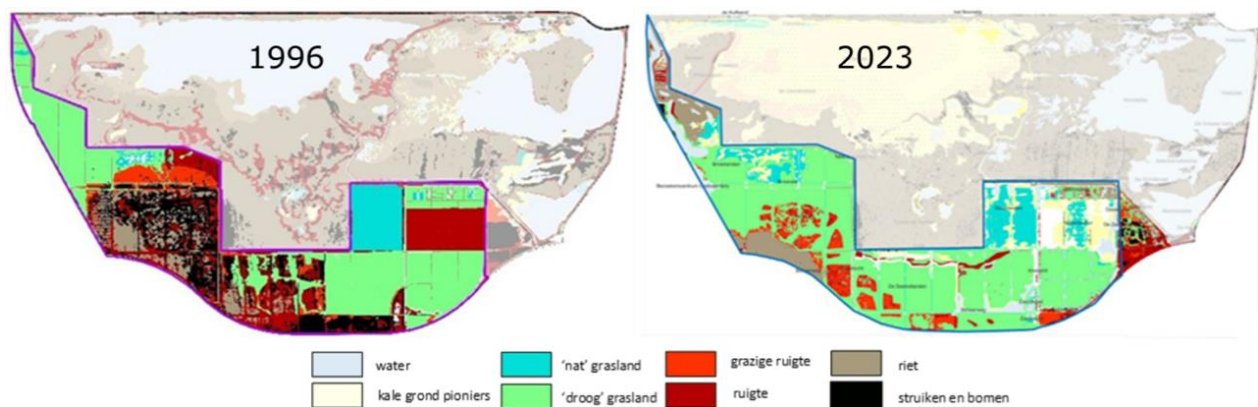
Aangenomen mag worden dat deze gebieden in de toekomst veel meer water zullen houden (al is dit medeafhankelijk van de neerslag in voorjaar en zomer). De landschappelijke variatie neemt daardoor toe, en naar verwachting ook de typen habitat en daarmee de biodiversiteit.

Een kanttekening hierbij is wel dat sommige werken wat ver in detail doorgevoerd zijn. Er zijn overgangen naar de afgegraven percelen gecreëerd middels een duiker, afgedekt met aarde, voor met name de konikpaarden en hekrunderen, en voor het verbeteren van toegankelijkheid voor de beheerder. Deze overgangen benadrukken echter de kunstmatigheid en vanuit WENR zetten we vraagtekens bij deze maatregel.

Er zijn projecten uitgevoerd voor vernatting van het grazige gebied, zoals de ontwikkeling van een vismigratieroute tussen de Lage Vaart en de Waterlanden. Er zijn meerdere poelen gegraven, geïsoleerde poelen langs de beheerweg zijn vergroot, met elkaar verbonden en voorzien van natuurvriendelijke oevers. Er zijn twee vismigratiewerken aangelegd. De bekkenstuwpassage bij de Kitstocht is in mei 2023 geopend (Staatsbosbeheer, 2024). De vismigratieroute lijkt reeds goed te functioneren, afgaand op eigen waarnemingen en visinventarisatie (nog geen monitoring) die uitgevoerd wordt door J. de Leeuw (Sr. onderzoeker visecologie, WUR).

7.2.3 Aanplant van bomen en struiken

Er zijn bomen en struiken aangeplant voor een toename van variatie in het gebied, alsmede voor meer beschutting voor de dieren (Staatsbosbeheer & i.s.m. Feddes-Olthof architecten, 2019). In 2021 en 2022 zijn bomen en struiken op het Stort en in de Beemderlanden geplant. Echter heeft een klein deel van het plantsoen de droge zomer niet overleefd. Daarom is in 2024 pleksgewijs ingeboet, om weggefallen struiken te vervangen (Staatsbosbeheer, 2024). In Figuur 43 is aangegeven waar zich momenteel ruigte ontwikkelt, mede als gevolg van bescherming door rasters.



Figuur 43 Verschuiving in vegetatiepatroon van 1996 naar 2023, als gevolg van recente aanplant; met name de grazige ruigte geeft aan waar voorzichtig herstel plaatsvindt (Cornelissen, 2025).

Ten tijde van het veldbezoek (sept. 2025) zijn de uitgerasterde plantvakken (Figuur 44) met soorten als berk, eik, meidoorn etc. een bewijs van de redelijk geslaagde aanplant. Ze hebben zich ontwikkeld tot plaatselijk ca. 4 m hoog. Het open karakter van het struweel draagt bij aan de natuurlijke aanblik. SBB heeft enige zorgen over de begrazingsdruk wanneer de rasters op termijn verwijderd worden, maar met name de struweelvormende soorten zullen, mits de kudde niet verder uitbreidt, goed stand kunnen houden, is de inschatting.



Figuur 44 Aanplant van struweel, situatie in september 2025 en momenteel uitgerasterd.
Foto: Theo van der Sluis©.

7.2.4 Ontwikkeling halfopen landschap

Voor de ontwikkeling van een meer open landschap is een reductie van het grasoppervlak voorzien tot circa 1.000 hectare, door uitvoering van de Natura 2000-maatregelen in het grazige deel en de aanleg van beschutting in het kerngebied. Momenteel zijn er nog vrij harde overgangen tussen open en begraasd gebied. De periode sinds de start van de maatregelen is nog te beperkt om al resultaten waar te kunnen nemen. Plaatselijk is gewerkt aan meer reliëf, o.a. het ontwikkelen van natte zones door middel van ontgraven (zie par. 4.2.2) en de aanleg van een aantal wallen die – zoals aanvankelijk gedacht werd – voor meer beschutting zouden zorgen voor de aanwezige dieren.

Langs de spoorlijn is ook struweel geplant, die zich al goed ontwikkelt. Gezien vanuit de trein (een van de mooiste treinreizen van Europa! – volgens *The Guardian*, 2023) is dan ook veel meer de indruk van een halfopen landschap door het coulissen-effect en door toename van reliëf en structuur in het terrein.

De werkzaamheden door de aannemer om delen van een perceel langs het spoor af te graven, zijn in oktober 2025 voltooid (Figuur 45).



Figuur 45 Afgegraven van een perceel nabij de spoordijk, met het doel vernatting en vergroten van de landschappelijke variatie. Situatie in september 2025. Foto: Theo van der Sluis©.

7.2.5 Toename van dynamiek

De dynamiek kan op meerdere wijzen benaderd worden. Hier wordt vooral gefocust op de jaarlijkse dynamiek, en de lange termijn dynamiek.

De belangrijkste landschapsecologische processen zijn de (water)peildynamiek, rietbegrazing door ganzen, en jaarrond begrazing door edelhert, konik en hekrund.

De jaarlijkse dynamiek zal vooral bepaald worden door neerslagpatronen, waterpeil en inundatie. Het afgraven van percelen en het creëren van gradiënten en geleidelijke overgangen van nat naar droog, zal zorgen voor een grotere dynamiek. Op dit moment kan nog niet vastgesteld worden of dit zal uitwerken zoals voorzien is, in het licht van de neerslagpatronen en de droge jaren die recent optraden. Daarvoor moeten meerjarige waarnemingen gedaan worden. De verwachting is echter dat de dynamiek veel groter zal zijn.

De lange termijn dynamiek wordt bepaald door grootschalige systemische processen, zoals de moerasontwikkeling en de ontwikkeling van de populaties dieren in het gebied. Grote processen worden met name bepaald door het water, neerslag en wind.

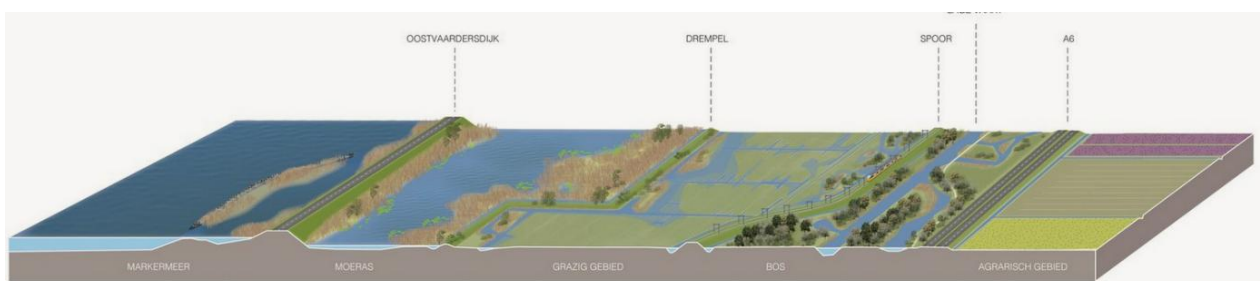
Een belangrijke start is de 'reset' van het moerasgebied, waardoor riet zich sterk kan uitbreiden. De verkleinde populaties dieren resulteren ook in verminderde graasdruk waardoor rietherstel plaatsvindt, en de gefragmenteerde patronen door grazende runderen en herten worden zo tenietgedaan. In de Oostvaardersplassen zal grootschalige dynamiek binnen bepaalde marges plaatsvinden. Het valt niet te verwachten dat bv. land zal wegspoelen of dat grote veranderingen optreden als gevolg van storm en windval (bos).

Op de langere termijn zouden branden toe kunnen nemen door de hogere biomassa en toegenomen kans op branden, alsmede klimaatgerelateerde processen met invasieve exoten, of ziekten en plagen die de huidige vegetatie kunnen aantasten.

7.3 Kwantitatieve en kwalitatieve onderbouwing landschap (openheid, kwaliteit)

Er wordt gestreefd naar een toenemende landschappelijke variatie en landschappelijke dynamiek in het beheersgebied. Een ontwerp van Feddes-Olthof architecten is de basis voor het beheerplan (Figuur 41, Figuur 46) (Staatsbosbeheer & i.s.m. Feddes-Olthof architecten, 2019).

In het veld zijn stapsgewijs maatregelen genomen om deze veranderingen in gang te zetten.



Figuur 46 Illustratie van het toekomstige landschap, met een gradiënt van het open water, via de dijk naar plassen en rietlanden, open grazige gebieden en meer geleidelijke overgang naar struweel en plaatselijk bos (Staatsbosbeheer & i.s.m. Feddes-Olthof architecten, 2019).

We zien als gevolg daarvan een verschuiving van droog grasland naar met name ruigte en grazige ruigte (Figuur 12). Dit is vooral te typeren als licht herstel, tegelijkertijd zien we nog steeds relatief veel kale grond met pioniervegetatie. Dit hangt mede samen met droge perioden, en de tijd die het kost voor pionierssoorten om verdichte kale bodem weer te koloniseren. De in gang gezette maatregelen zullen ook naar een groter oppervlak nat grasland leiden, dit is nu echter nog niet erg zichtbaar. Na verloop van enkele seizoenen moet dat vermoedelijk wel duidelijk worden.

7.4 Conclusie WENR over landschap

Sinds 2018 is substantieel uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de commissie Van Geel. De reductie van het aantal grote grazers en de eerste fase van aanplant van bomen en struiken hebben geleid tot meer variatie en herstel van structuren in het grazige deel (Tabel 11). Daarmee is een basis gelegd voor de ontwikkeling van een halfopen landschap, al blijft verdere stimulering van natuurlijke verjonging, uitbreiding van aanplant en gefaseerde verwijdering van rasters noodzakelijk. Tegelijkertijd zijn maatregelen voor peilbeheer en ecologische verbindingen in uitvoering, maar nog niet volledig afgerond. Voor de komende periode liggen de accenten op het versterken van zachte overgangen tussen water, moeras, grasland en bos, het integreren van landschappelijke maatregelen met recreatieve voorzieningen, en het verbeteren van communicatie richting publiek over tijdelijke verstoringen en de meerwaarde van de ingrepen. Zo kan het gebied zich ontwikkelen tot een aantrekkelijk, gevarieerd en halfopen polderlandschap dat aansluit bij de Natura 2000-doelen en tegelijkertijd toeristisch en recreatief meerwaarde biedt.

Tabel 11 Overzicht aspecten landschap.

Advies commissie Van Geel (2018)	Status	Toelichting
Vermindering aantal grote grazers	Gerealiseerd	Populatie teruggebracht naar ca. 1100 dieren (edelherten ± 500, paarden & runderen ± 600), conform managementplan.
Aanplant bomen en struiken in grazige deel	Gerealiseerd	Ca. 5.000 bomen en 10.000 struiken geplant en beschermd met rasters (± 150 ha). Aanplant is afgerond voor eerste fase.
Ontwikkeling halfopen landschap	Deels gerealiseerd	- Landschap wordt gevarieerder. - Herstel van de vegetatie zal nog enkele seizoenen nodig hebben, met name de kolonisatie van kale plekken en ontwikkeling van ruigte en struweel. - Overgangen tussen water, moeras, grasland en bos zijn aanwezig, maar nog vaak abrupt (rasters, harde grenzen). - Er wordt gewerkt aan peilbeheer, het werk aan Kitstocht is gestart, maar nog niet volledig afgerond.

8 Toerisme en recreatie

8.1 Inleiding

In het beleidskader Beheer Oostvaardersplassen is opgenomen dat het Oostvaardersplassengebied de potentie heeft om een belangrijke trekker te zijn binnen het toeristisch-recreatieve aanbod van Flevoland. Het doel voor recreatie – zoals dat is vastgelegd in het beleidskader – is:

'... dat het Oostvaardersplassengebied een grotere toeristisch-recreatieve functie moet gaan vervullen in Flevoland dan tot nu toe het geval is en eraan bijdraagt dat het aantal bezoekers uit binnen- en buitenland aan Flevoland toeneemt.'

In het beleidskader Beheer Oostvaardersplassen is geadviseerd om te investeren in zes onderwerpen wat betreft recreatie en toerisme. De zes onderwerpen hebben betrekking op bereikbaarheid van het gebied, de toeristisch-recreatieve infrastructuur (vier onderwerpen) en de verbinding met andere toeristisch-recreatieve mogelijkheden in Flevoland. Wat betreft de toeristisch-recreatieve infrastructuur adviseert zij om in zowel de randgebieden als in het kerngebied te investeren in routes, paden en uitkijkpunten en de begeleide toegang in het kerngebied uit te breiden. Een zorgvuldige planning, rekening houdend met broedlocaties en toegangsbeperkingen tijdens het broedseizoen en in het afvangseizoen voor grote grazers, is volgens deskundigen verantwoord: dieren kunnen wennen aan de mens en gemotoriseerde vervoermiddelen. De commissie adviseert ook om het effect van meer toegankelijkheid op soorten te monitoren. In relatie tot de aandacht in de review voor de ontwikkeling in soorten hechten wij aan de evaluatie van de effectmonitoring recreatiedruk.

8.2 Aanpak en afbakening

Een grondige analyse van de recreatiedoelen valt buiten de scope van de opdracht. Ambities geuit in het beleidskader over bereikbaarheid en kruisbestuiving met andere recreatieve bestemmingen in Flevoland maken om die reden geen onderdeel uit van de review.

De kern van de beleidsevaluatie vormen drie onderdelen:

- A. de toeristisch-recreatieve infrastructuur;
- B. de veranderde bezoekersaantallen;
- C. de effectmonitoring recreatiedruk.

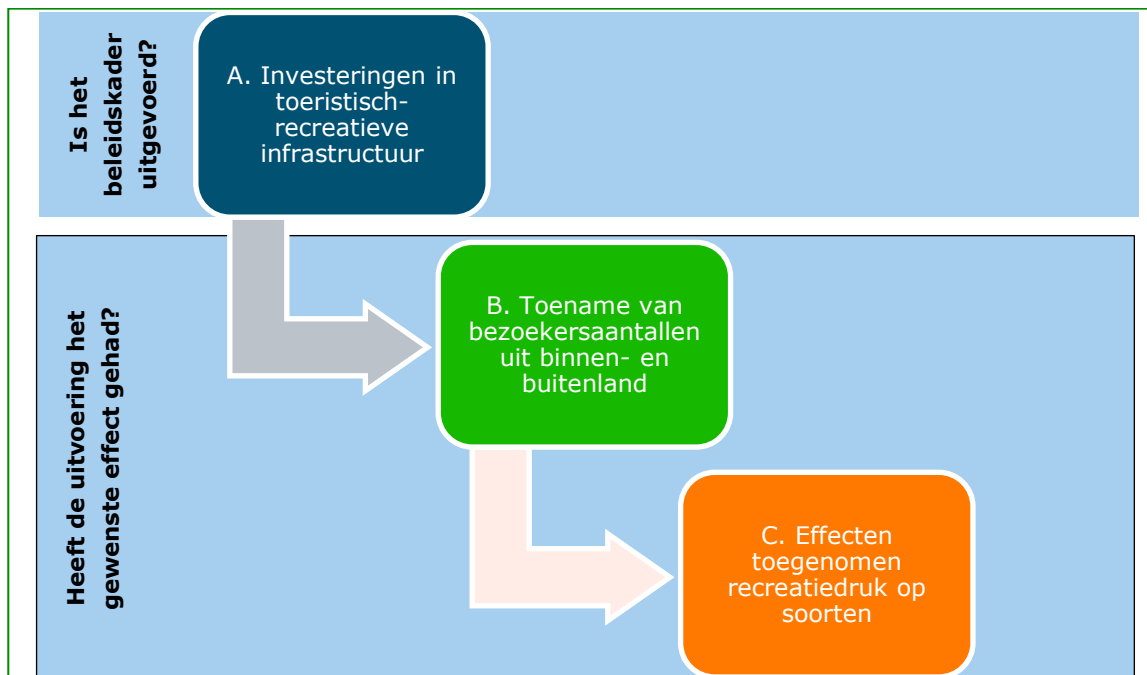
Vergelijkbaar met de andere deelstudies voorzien we in de beantwoording van twee hoofdvragen:

1. Is het beleidskader uitgevoerd?
2. Heeft de uitvoering het gewenste effect gehad?

Voor de vraag of het beleidskader is uitgevoerd, richten we ons op onderdeel A: de toeristisch-recreatieve infrastructuur. De volgende vier ambities die hierop betrekking hebben, geven we aandacht:

- toegangspoorten;
- toegankelijkheid van en voorzieningen in het kerngebied;
- verbetering van het zicht op het kerngebied vanaf de randen;
- kwalitatieve verbetering van voorzieningen voor beleving in de randgebieden.

Voor de vraag of de uitvoering het gewenste effect heeft gehad, kijken we naar de onderdelen B over veranderde bezoekersaantallen en C over de effectmonitoring recreatiedruk. Daarbij is de aanname dat een verbeterde toeristische-recreatieve infrastructuur zal leiden tot grotere bezoekersaantallen, én dat grotere bezoekersaantallen kunnen leiden tot een vergrote recreatiedruk die effect heeft op de ontwikkeling van soorten (Figuur 47).



Figuur 47 Veronderstelde samenhang tussen ambities beleidskader en effecten op recreatieve bezoeken en soorten.

Via documentenstudie en beschikbare data omtrent voorzieningen, is in kaart gebracht in hoeverre de provincie invulling heeft gegeven aan de adviezen uit het beleidskader op de genoemde aspecten. Het streven was om zowel de nulsituatie als de huidige situatie in beeld te brengen, uitgesplitst voor de drie zones kerngebied, randgebieden en de poorten (de entrees, inclusief bezoekerscentra). Aanvullend zijn belanghebbenden geraadpleegd binnen Staatsbosbeheer en de provincie Flevoland om openstaande vragen te bespreken, aanvullend op de data uit brondocumenten.

Voor informatie over bezoekersaantallen zijn de jaarverslagen van Staatsbosbeheer geraadpleegd en is contact gelegd met Staatsbosbeheer voor ontbrekende gegevens en een toelichting op de cijfers.

Bovendien hebben twee onderzoekers van WENR in maart en april 2025 een bezoek gebracht aan het gebied. Daarbij zijn beide bezoekerscentra bezocht en is de route tussen de twee bezoekerscentra fietsend afgelegd. Ook is in het gebied gewandeld. In september 2025 heeft een veldbezoek met SBB en enkele vertegenwoordigers van de provincie Flevoland plaatsgehad, waarin enkele gerealiseerde voorzieningen zijn bezocht en maatregelen nader zijn toegelicht.

8.3 Investerings in toeristisch-recreatieve infrastructuur

In het beleidskader is geadviseerd om te investeren in de toeristisch-recreatieve infrastructuur voor de hiervoor genoemde vier onderwerpen, en daarbij zijn veelal ook concrete maatregelen voorgesteld. Voor de maatregelen zijn financiële middelen gereserveerd en is ook een eerste tijdspad aangegeven: alle maatregelen voor recreatie starten vanaf 2019 (Bron: aangenomen Statenvoorstel, 2000). In paragraaf 8.3.1 tot en met 8.3.4 zijn deze weergegeven en is samenvattend aangegeven wat de status is van deze maatregelen. Daarbij zijn vier statussen onderscheiden: gerealiseerd, lopend, deels gerealiseerd (en ook niet lopend/voorzien) en niet gerealiseerd.

8.3.1 Toegangspoorten

In het beleidskader is 'poortontwikkeling' genoemd als onderwerp waarop meer moet gebeuren. De provincie heeft in de Ontwikkelingsvisie Nationaal Park Nieuw Land (2018) de ontwikkeling van een netwerk van entrees (lees: poortontwikkeling) genoemd. De provincie, Staatsbosbeheer en de gemeenten Almere en Lelystad hebben de afgelopen jaren bijgedragen aan deze ontwikkelingen met de inzet van financiële middelen (o.a. POP3-subsidie) en capaciteit voor de ontwikkeling van de entreegebieden aan de beide zijden van de Oostvaardersplassen via de projecten Almeerse poort en Poort Lelystad.

Er wordt ingezet op twee poortontwikkelingen met ontvangstfaciliteiten. Beide zijn nog in ontwikkeling, maar in Almere werkt de ontvangstfunctie al goed door de aanwezigheid van Natuurbelevingscentrum Oostvaarders met meer horecafaciliteiten (Figuur 48), er zijn groeps(educatie)ruimtes beschikbaar en ook de belevingsmogelijkheden zijn vergroot, via verschillende interactieve tools (Jaarverslag 2024). De belevingsmogelijkheden worden hier de komende jaren sterk verbeterd.

Aan de Lelystad-kant is zowel de ontvangstfaciliteit als de beleving in het Poortgebied nog in ontwikkeling. Netcongestie bemoeilijkt hier het betrekken van een of meerdere exploitanten van ontvangstfaciliteiten/horeca. Naast wandel- en fietspaden worden hier ook kanovoorzieningen gerealiseerd op de aan te leggen slenk en wordt verblijfsrecreatie via een natuurexcursie met trekkersplaatsen ontwikkeld (Figuur 49). De oplevering is voorzien voor 2028 (Tabel 12). Het op enige afstand gelegen Bezoekerscentrum van SBB vervult deze functie momenteel aan de Lelystad-kant van de OVP.



Figuur 48 Links entree met buitenterras van het vernieuwde NBC De Oostvaarders (Almere), rechts ingang van het buitencentrum Lelystad. Foto's: Fransje Langers©.

In het beleidskader is ook de eventuele ontwikkeling van een derde poort (door ook private initiatieven) genoemd. Een derde poort wordt echter niet gerealiseerd, hoewel het Bezoekerscentrum van SBB wel degelijk functioneert als derde ontvangstgebied. Dit met name voor de bezoekers die de beleving van het gebied in de rustigere delen van het OVP-gebied willen opzoeken. Ook worden infopunten ontwikkeld met betrokkenheid van private initiatieven. De ontwikkelingsvisie beschrijft een netwerk van infopunten,

waaronder bij horecagelegenheid Hajé (gelegen nabij de genoemde eventuele derde poort). Het samenwerkingsverband NP Nieuw Land heeft onder voorzitterschap van de provincie en via het programma Gastheer van het landschap (nu: Gastvrij in het landschap) ondernemers aan het park verbonden, waaronder Tom's Creek, waardoor dit bedrijf de rol van infopunt (met verdere ondersteuning) kan invullen.



Figuur 49 Plankaart Poort Lelystad. Bron: Staatsbosbeheer.

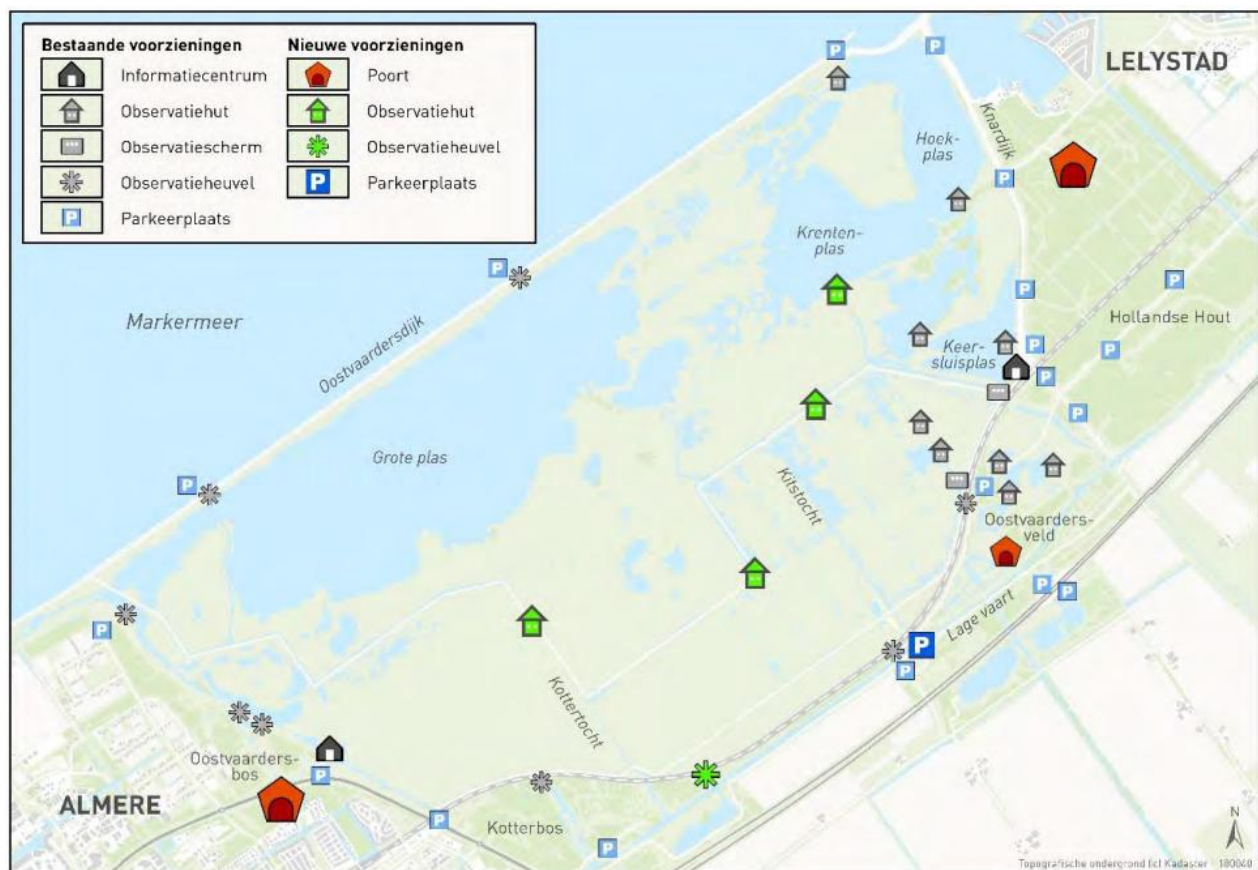
Tabel 12 Status voorgestelde maatregelen beleidskader voor onderwerp toegangspoorten.

Advies beleidskader (2018)	Status	Toelichting
Toegangspoorten	Lopend	
Uitbreiding van de Oostvaarders (Almere)	Gerealiseerd	In Almere is het Natuurbelevingscentrum De Oostvaarders in 2024 volledig vernieuwd en heropend met vergrote capaciteit (Staatsbosbeheer, 2024).
Realisatie van de Poort Lelystad in het Hollandse Hout	Lopend	In Lelystad wordt gewerkt aan de ontwikkeling van Poort Hollandse Hout, waarbij een door ondernemers geëxploiteerde ontvangstfaciliteit wordt nagestreefd, naast het verderop gelegen al bestaande bezoekerscentrum van SBB. Deze investeringen vergroten de opvangcapaciteit en de spreiding van bezoekers. De realisatie van de extra infrastructurele voorzieningen en de aanleg van het slenkensysteem wordt voorzien in 2028; een door ondernemer(s) geëxploiteerde ontvangstfaciliteit wordt naar verwachting pas later gerealiseerd (o.a. door netcongestie).
Verkenning van de haalbaarheid van realisatie van een derde Poort door – ook private – initiatieven	Gerealiseerd	Op basis van de verkenning is besloten <u>geen</u> derde poort te realiseren naast Almere en Lelystad, maar aanvullend een netwerk van infopunten te ontwikkelen, waarmee ondernemers aan het park verbonden kunnen worden.

8.3.2 Toegankelijkheid van en voorzieningen in het kerngebied

Ook voor het kerngebied zijn in het beleidskader maatregelen voorgesteld. Gerealiseerd is de verhoging van het aanbod van begeleide excursies in het kerngebied. Waar het aantal bewegingen voorheen was gelimiteerd op 400 per jaar, is dat sinds 2020 verruimd naar 500 per jaar: respectievelijk 300 aan Almere-zijde en 200 voor de startplek Lelystad. De excursieroute is daartoe verlegd: ze gaat nog slechts tot halverwege het moerasgebied en is daarmee minder verstorend (mondelijke mededeling SBB,

september 2025). Daarbij is ook geïnvesteerd in voertuigen. In 2022 zijn drie dichte ecarren en twee 6-zits elektrisch aangedreven terreinwaardige karretjes aangeschaft (Bron: JV 2022).



Figuur 50 Kaartbeeld uit beleidskader met bestaande voorzieningen en mogelijk nieuwe toeristisch-recreatieve voorzieningen (kaartproductie: Provincie Flevoland, Team GEO; Bron: Commissie Van Geel, 2018).

In het beleidskader is op een kaartbeeld (Figuur 50) een indicatie gegeven van mogelijk nieuwe voorzieningen. Daarbij is vermeld dat de aantallen nieuwe voorzieningen indicatief zijn en ook de plaatsen waar voorzieningen worden gerealiseerd alleen indicatief zijn aangeduid. Met als toelichting dat in de uitvoering nog veel keuzes moeten worden gemaakt en belangen (natuur, toegankelijkheid, haalbaarheid, betaalbaarheid) moeten worden afgewogen. Hoewel indicatief, geeft het wel enig beeld: op de kaart zijn in het kerngebied vier observatiehutten ingetekend, die alle in het kerngebied liggen (n=9 wordt n=13). Eén observatiehut is gerealiseerd: uitzichttoren de Roerdomp, in het noordelijke puntje van de Driehoek. Het observatorium wordt de komende twee jaar gerealiseerd. In andere observatiehutten is niet voorzien. Daarnaast is bij het draaipunt bij de Waterlanden een enorm vogelkijkscherm gerealiseerd; geen hut, maar wel een observatiepunt.

Niet gerealiseerd is het vlonderpad van 150 meter dat Staatsbosbeheer door het moeras wilde aanleggen. De aanvraag kwam niet door de natuurtoets, omdat het niet goed ging met de populatie rietzangers (mondelinge mededeling, september 2025). Wel is bij het verdeelwerk een wandelroute gerealiseerd waar bezoekers het moeras kunnen beleven en is een rolstoelvriendelijk vlonderpad door het riet nabij het Buitencentrum gerealiseerd. Daarnaast zijn verbeteringen aangebracht ten behoeve van de bereikbaarheid van uitkijkhut De Schollebaar via het trekpontje De Bever en vogelkijkhut De Zeearend: een verhard pad voor rolstoelgebruikers.

Tabel 13 Status voorgestelde maatregelen beleidskader voor onderwerp toegankelijkheid van en voorzieningen in het kerngebied.

Advies beleidskader (2018)	Status	Toelichting
Toegankelijkheid van en voorzieningen in het kerngebied	Deels gerealiseerd	
Vergroting van het aanbod van begeleide wandelexcursies en ritten met groepsvervoermiddelen	Gerealiseerd	- Geïnvesteed is in passende vervoermiddelen: drie dichte ecomobilen en twee 6-zits elektrisch aangedreven terreinwaardige karretjes in 2022. - Verruiming van het maximum aantal excursie-bewegingen aan beide kanten, van 400 naar 700 totaal op jaarbasis (2022).
Kwalitatieve verbetering bestaande uitkijkhutten en schermen	Gerealiseerd	Enkele bestaande hutten zijn gerenoveerd (Staatsbosbeheer, 2023).
Toevoeging van uitkijkhutten op en langs de kade, met paden ernaartoe	Deels gerealiseerd	- Er is één nieuwe kijkhut aangelegd op de kade tussen het moeras- en grazige deel: uitkijktoren De Roerdomp (2024). - Op het 'Draaipunt bij de Waterlanden' is door middel van vogelkijkschermen een observatiepunt gemaakt (2024). De keerlus bij de Waterlanden en het observatorium worden de komende twee jaar gerealiseerd. Daarmee zijn, op de hut midden in het moeras na, alle aanbevelingen gerealiseerd. De betreffende hut kan om technische redenen niet worden aangelegd en is ook niet bereikbaar te maken (pers. med. provincie).
Aanleg insteekpaden (knuppelpaden of houten vlonderpaden) naar uitkijkhutten	Deels gerealiseerd	- Oplevering van een trekpuntje De Bever (2024), dat het pad naar de uitkijkhut De Schollevaar met de Driehoek verbindt. - Verhard pad naar vogelkijkhut De Zeearend is toegankelijk gemaakt voor mindervaliden (2022). - De aanleg van het vlonderpad door moeras kwam <u>niet</u> door de natuurtoets en kon dus niet gerealiseerd worden. Daarvoor in de plaats kwamen de moeraswandeling bij het verdeelwerk en een vlonderpad door het moeras bij het Buitencentrum (pers. med. provincie).

8.3.3 Verbetering van het zicht op het kerngebied vanaf de randen

In het beleidskader is één observatieheuvel in de randzone ingetekend, met uitzicht op het kerngebied (n=8 wordt n=9). Deze is niet gerealiseerd. Wel is een observatiepunt gemaakt op het Draaipunt bij de Waterlanden, en vormt de nieuwe uitzichttoren De Roerdomp een mooie aanvulling. De gewenste parkeervoorzieningen zijn gerealiseerd. Voor zover bekend, zijn de bestaande uitkijkmogelijkheden aan de Knardijk niet aangepakt, al zijn wel alle bankjes de afgelopen jaren vervangen (stijl Nationaal park Nieuw Land) en is de bestrating eronder vrij gemaakt van overwoekerende graszoden (Pers. med. provincie).

De gemeente Lelystad heeft in de afgelopen tweeënhalf jaar een gebiedsontwikkelingsprogramma opgesteld dat gericht is op het versterken van de beleving van het Flevolandse deel van Nationaal Park Nieuw Land (NPNL). Binnen dit programma zijn onder meer twee deelprojecten uitgewerkt: de realisatie van een iconische uitkijktoren in het Hollandse Hout, nabij de Torenvalktocht, en de verbetering van de voorzieningen en verkeerssituatie op en rond de Praambult, een van de belangrijkste uitzichtpunten op de Oostvaardersplassen. Het programma is in nauwe samenwerking met de provincie Flevoland tot stand gekomen en in september 2025 door de gemeenteraad van Lelystad vastgesteld. Zodra de benodigde cofinanciering rond is en de begrotingen voor de deelprojecten sluitend zijn, zal worden gestart met de uitvoering van het gebiedsprogramma.

Tabel 14 Status voorgestelde maatregelen beleidskader voor onderwerp zicht op het kerngebied vanaf de randen.

Advies beleidskader (2018)	Status	Toelichting
Verbetering van het zicht op het kerngebied vanaf de randen	Deels gerealiseerd	
Nieuwe uitkijkpunten aan de kant van het moeras en het Markermeer en aan de kant van Almere, Lelystad en de spoorlijn	Deels gerealiseerd	Uitzichttoren De Roerdomp is gerealiseerd in het noordelijke puntje van De Driehoek (2024). De voorziene observatieheuvel is <u>niet</u> gerealiseerd en ook zijn geen andere nieuwe uitkijkpunten gerealiseerd.
Meer parkeervoorzieningen aan de zuidzijde ten behoeve van bezoekers uitkijkpunten	Gerealiseerd	Aan de entree van de Buitenring bij het NBC is een terrein voor ca. 100 extra parkeerplekken gerealiseerd en de parkeerplaats Hugo de Vriespad is uitgebreid met 30 plekken (2024).
Verbetering bestaande uitkijkmogelijkheden aan de Knardijk	Deels gerealiseerd	De huidige uitkijkmogelijkheden zijn opgeknapt en daarmee aanzienlijk verbeterd. Er is gewerkt aan een integrale visie voor de herinrichting van de Knardijk, waarin de verbetering van de belevingswaarde wordt meegenomen als meekoppelkans bij de geplande aanpassing van de verkeersroute over de dijk. De uitvoering van de aanpassing van het wegprofiel ligt bij de gemeente Lelystad, die als wegbeheerder verantwoordelijk is voor dit traject. De planning is nog niet vastgesteld; het project bevindt zich momenteel in de voorbereidingsfase.

8.3.4 Kwalitatieve verbetering van voorzieningen voor beleving in de randgebieden

In de randgebieden is aan de ene kant al wel het een en ander gerealiseerd, en aan de andere kant zijn door juridische procedures veel zaken vertraagd en nu pas in de uitvoering, aldus Staatsbosbeheer. In het Hollandse Hout zijn in de afgelopen periode diverse recreatieve voorzieningen gerealiseerd en staan nog verschillende nieuwe projecten op de planning. Deze maatregelen dragen bij aan een betere beleving en toegankelijkheid van het gebied voor uiteenlopende vormen van recreatie:

- Voor waterrecreatie: in 2024 heeft de provincie drie nieuwe passantensteigers aangelegd in de Lage Vaart en de Lage Dwarsvaart, en bestaande steigers vervangen of verbeterd. Hiermee is de belevingswaarde voor waterrecreanten vergroot. Alle steigers zijn voorzien van informatiepanelen over de locatie en de aanwezige flora en fauna. Daarnaast worden aanlegstrandjes voor kano's gerealiseerd.
- Voor wandelaars: in 2024 is een nieuw wandelpad aangelegd door het bos van het beoogde poortgebied in Lelystad richting het bezoekerscentrum van Staatsbosbeheer. Voor 2025–2026 staan de aanleg van de Pelgrimsroute (mindervaliden-pad), de verbetering van wandelpaden in Hollandse Hout-Zuid en de aanleg van nieuwe wandelpaden in Hollandse Hout-Noord gepland.
- Voor fietsers: in het Hollandse Hout worden een nieuw fietspad en verbreding van bestaande paden voorbereid, met uitvoering voorzien in de komende jaren.
- Voor ruiters: in 2024 is een 15 kilometer lange ruiterroute gerealiseerd.

Overige voorzieningen: in 2024 zijn nieuwe parkeerfaciliteiten met ruimte voor circa honderd auto's aangelegd, evenals een glijbaan op de Knardijk. Daarnaast wordt tussen 2024 en 2026 gewerkt aan de aanleg van een nieuwe slenk en de bouw of vervanging van diverse bruggen.

Voor het Kotterbos en het Oostvaardersbos is een projectenkaart ontwikkeld (Figuur 51). Vrijwel alle deelprojecten gericht op het verbeteren van de belevingswaarde aan de Almeerse zijde zijn gebundeld in één geïntegreerd bestek. Door een langdurig en complex vergunningstraject heeft de uitvoering van dit omvangrijke belevingsproject circa tweeënhalf jaar vertraging opgelopen. Op 17 oktober is de uitvoering echter officieel van start gegaan.



Figuur 51 Projectenkaart voor Kotterbos en Oostvaardersbos van projecten die nog in uitvoering gaan.

Figuur 51 is afkomstig uit het 'Uitvoeringsprogramma Oostvaardersplassen Almere – gebieden die grenzen aan Oostvaardersplassen'. Ter illustratie worden deelgebied A en deelgebied C in respectievelijk Figuur 52 en Figuur 53 weergegeven, inclusief realisatiedoel in het onderschrift.



Figuur 52 Illustratie deelkaart A uit Figuur 51. Kerngegevens Oostvaarderszone (Randzone de Vaart): fietsoversteek Grote Vaartweg, nieuw 3 m breed fietspad van circa 1.300 m (ook te gebruiken als wandelroute), circa 20 ha nieuw bos en water en een uitzichtheuvel.



Figuur 53 Illustratie deelkaart C uit Figuur 51. Kerngegevens Entreegebied: 2,5 ha water, educatieheuvel, wandelbrug met uitzichtplatform, natuurboulevard, twee auto-entrees, 190 m fietspad, circa 300 m wandelpad, 60 parkeerplaatsen bij de entree Hugo de Vriespad en 100 parkeerplaatsen bij entree de Oostvaarders.

Tabel 15 Status voorgestelde maatregelen beleidskader voor onderwerp Kwalitatieve verbetering van voorzieningen voor beleving in de randgebieden.

Advies beleidskader (2018)	Status	Toelichting
Kwalitatieve verbetering van voorzieningen voor beleving in de randgebieden	Deels uitgevoerd	
Meer en verbeterde fietspaden en wandelpaden	Deels uitgevoerd	• Wandelroutes Zandpad (3 km), Krater (4 km) en Familiep pad (4 km) in Kotterbos ten behoeve van meer structuur recreatie in winterperiode. • Verbreed en nieuw fietspad Hollandse Hout. • Diverse paden zijn vertraagd en voorzien voor 2025-2026.
Multifunctionele randen voor sporten en andere vormen van recreatie	Deels uitgevoerd	• Escaperoute Nieuw Land in Kotterbos, thematische route met acht route punten (2024). • Ecokaroute van 3,5 km in Kotterbos (2024). • Vernieuwde en nieuw aangelegde ruiterroute door Uilenbos en Hollandse Hout (2024). • Vernieuwde MTBroute in het Kotterbos (2025). Single track-trajecten met halfverharding zijn gerealiseerd, waardoor de route nu jaarrond te fietsen is. • Extra en verbeterde passantensteigers. • Verbeterde beleving Kotterbos door aanleg laanbeplantingen en ontwikkeling boskamers. Realisatie van de Slenk ten behoeve van kanoën in Hollandse Hout is gestart in 2025 en naar verwachting gereed in 2028.

8.4 Veranderde bezoekersaantallen

8.4.1 Smart maken doel van toename bezoekersaantallen

Het hoofddoel voor Toerisme en Recreatie is om de bezoekersaantallen te laten toenemen. Omdat uit de stukken geen informatie is gevonden over concretisering van dit doel, is bij betrokkenen nagegaan of dit doel meetbaar is gemaakt door bijvoorbeeld het noemen van het gewenste aantallen bezoekers om op termijn te realiseren en of hier jaartallen aan zijn gehangen. Voorts is gevraagd of bekend is hoeveel bezoekers er waren in de nulsituatie (2018).

Staatsbosbeheer heeft aangegeven dat sinds het uitkomen van de film Nieuwe Wildernis in 2013 en met de groei van de gemeente Almere er al ruime tijd binnen SBB de ambitie is om voorbereid te zijn op meer bezoekers. De ambitie van meer bezoekers zoals in het advies Van Geel opgenomen, is in de ontwikkelingsvisie Nationaal Park Nieuw Land vertaald naar de ambitie om jaarlijks tot 2 miljoen bezoekers te ontvangen. De 2 miljoen betreft zowel bezoekers aan de Lepelaarsplassen, Oostvaardersplassen, Marker Wadden en Markermeer. Na een nulmeting zou een jaartal worden bepaald waarin dit aantal bereikt kan worden. Staatsbosbeheer laat weten dat deze tot op heden niet heeft plaatsgevonden. Als reden voor het uitstellen van een nulmeting geeft Staatsbosbeheer aan dat de techniek om bezoekers nauwkeurig te meten niet bestaat (mondeling mededeling, september 2025). Het meten van bezoekers maakt deel uit van een voorstel voor monitoring van verschillende kengetallen in NPNL. De start van deze monitoring wordt voorzien in 2027.

Ook de Provincie Flevoland is gevraagd of het doel van meer bezoekersaantallen in de Oostvaardersplassen SMART is gemaakt. De provincie laat weten dat in Nationaal Park-verband er geen behoefte is om het streefaantal van 2 miljoen te specificeren naar deelgebied.

In relatie tot monitoring van bezoekersaantallen geeft de provincie aan dat zij in NP-verband de bezoekersaantallen wil monitoren en bijdraagt aan de ontwikkeling van een instrumentarium om dat te meten. Verder onderzoekt het samenwerkingsverband NP Nieuw Land de wijze waarop de monitoring van bezoekers kan plaatsvinden, mede op basis van data die bij elk van de acht partners beschikbaar is, gecombineerd met data van partijen als Resono. De provincie is daarin een van de partners.

8.4.2 Inzichten in ontwikkelingen in bezoekersaantallen

Staatsbosbeheer heeft in haar jaarrapportages veelal de bezoekersaantallen vermeld voor de twee bezoekerscentra, de kerngebieden en de randgebieden. Bezoek aan het kerngebied via excursies wordt al sinds het uitkomen van het beleidskader in 2018 verzameld en gerapporteerd, veel andere gegevens aanzienlijk korter. Zo wordt het bezoek aan de randgebieden sinds 2021 verzameld en vinden pas sinds 2023 deurtellingen plaats voor het NBC Oostvaarders in Almere. Daarbij valt op dat de manier van rapporteren tussen de jaren verschilt (wel of niet registreren van aantal deelnemers aan excursies) én dat relevante gegevens ook niet altijd ontsloten worden (denk bijvoorbeeld aan het ontbreken van bezoekersaantallen voor het buitencentrum Lelystad tussen 2018 en 2022 in de SBB-verslagen, en voor het NBC Oostvaarders in 2024). Ook valt in de jaarrapportages op dat er nauwelijks aandacht is voor verschuivingen in de tijd. Enkel in het SBB-verslag 2018-2019 is een vergelijking gemaakt met een seizoen eerder (wat betreft bezoekers in het kerngebied) en in het jaarverslag 2024 zijn de bezoekersaantallen voor het Buitencentrum Lelystad vergeleken met een jaar eerder.

Met het oog op het doel van de toename van bezoekersaantallen hebben wij alle beschikbare gegevens op hoofdlijnen op een rij gezet. In eerste instantie is geput uit de jaarrapportages, nadien heeft Staatsbosbeheer ons geholpen aan ontbrekende data.

Bezoekerscentra

Het Oostvaardersplassengebied heeft twee bezoekerscentra: Natuurbelevingscentrum De Oostvaarders bij Almere en het Buitencentrum Lelystad. Aan de hand van een sensor bij de ingang worden bezoekers geregistreerd. Dit gebeurt voor het Buitencentrum Lelystad al sinds het ingaan van het beleidskader in 2017 en voor NBC De Oostvaarders sinds 2023.

In Tabel 16 zijn de bezoekersaantallen weergegeven. Als eerste valt op dat de twee bezoekerscentra in 2023 een vergelijkbaar aantal bezoekers kenden. Daarbij moet opgemerkt worden dat voor NBC De Oostvaarders waarschijnlijk sprake is van een tijdelijke onderschatting, omdat in 2023 gestart is met de verbouwing van dit bezoekerscentrum. Belangrijkste bevindingen die we uit Tabel 16 halen, is dat het Buitencentrum Lelystad sinds 2018 te maken heeft met fors teruglopende bezoekersaantallen. Laten we de coronajaren 2020 en 2021 buiten beschouwing, dan zien we tussen 2022 en 2024 weer een gestage groei in bezoekers. Echter de aantallen zijn nog lang niet op het niveau van 2017 of 2018.

Tabel 16 Overzicht van aantal excursies en deelnemersaantallen in het kerngebied, in de periode 2017-2025 (afgeleid van diverse jaarverslagen Staatsbosbeheer).

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bezoekerscentra									
	NBC Oostvaarders (Almere)	-	-	-	-	-	-	60.000	
	Buitencentrum Lelystad	144.802	100.407	89.044	-	38.644	57.014	66.308	88.486
	Totaal							126.308	

*Bezoekersaantallen Buitencentrum Lelystad over 2020 konden niet meer achterhaald worden.

Kortom, op basis van de beschikbare gegevens zien we voor Buitencentrum Lelystad geen toename in bezoekersaantallen, maar juist een duidelijke afname. Tegelijkertijd geven deze cijfers niet het volledige beeld. In de periode 2023-2024 is namelijk geïnvesteerd in vernieuwing en uitbreiding van NBC De Oostvaarders, als onderdeel van de Poort Almere. Het is aannemelijk dat dit NBC een belangrijke impuls geeft aan het aantal bezoekers van de buitencentra. Tijdens onze veldbezoeken viel bovendien op dat de Oostvaarders een aanzienlijk breder publiek (gezinnen, vriendengroepen etc.) aantrekt dan Buitencentrum Lelystad, dat vooral populair is onder vogelaars. Daarnaast zullen ook de plannen voor Poort Lelystad, die naar verwachting in 2028 worden opgeleverd (bron: gemeente Lelystad), hoogstwaarschijnlijk zorgen voor een aanzienlijke groei van het bezoekersaantal bij de (dan drie) bezoekerscentra.

Conclusie: het proces is nog lopend, maar de verwachting is dat de bezoekersaantallen bij de buitencentra (de Poorten) de komende jaren substantieel zullen toenemen. Gezien de lopende investeringen achten wij het gerechtvaardigd om te stellen dat het doel om substantieel meer bezoekers te trekken vanaf 2028 naar verwachting gerealiseerd zal zijn.

Kerngebied

Het aantal bezoekers aan het kerngebied is aan een maximum gebonden. Dit is vastgelegd in het Natura 2000-beheerplan. De bezoeken in het kerngebied zijn alle begeleide bezoeken. Het gaat om wandelexcursies en excursies met vervoermiddelen (zoals ecokar, bolderkar, buggy en landcruiser). De excursies worden georganiseerd vanuit twee startlocaties: Almere en Lelystad. Op basis van de verschillende jaarrapportages van SBB³ is inzicht verkregen in de aantallen excursies, zie Tabel 14. In vier jaarrapportages is ook het aantal deelnemers aan de excursies weergegeven. Staatsbosbeheer laat weten dat de aantallen deelnemers van de excursies in de ontbrekende jaren niet is bijgehouden. Om die reden kijken we voor de ontwikkelingen in de tijd vooral naar de aantallen excursies.

Tabel 17 laat zien dat in de periode april 2017-mei 2018, die beschouwd kan worden als nulsituatie voor het beleidskader, ruim 300 excursies zijn georganiseerd. In de daaropvolgende jaren liep dit aantal terug, door een sterke afname aan de Lelystad-zijde (2018-2019) en later door corona (2019-2020). De afname aan de Lelystad-zijde had enerzijds te maken met de beperkte mogelijkheden voor wandelen in verband met het beheer van de grazers, anderzijds met de publieke onrust rond de Oostvaardersplassen en de dreiging van demonstraties en acties tijdens events en activiteiten (Bron: Jaarverslag 2018-2019). De afname in 2019-2020 hangt zoals gezegd samen met corona: in het voorjaar en de vroege zomer van 2020 zijn alle excursies afgezegd en was het buitencentrum gesloten (Bron: Jaarverslag 2019-2020). Staatsbosbeheer laat weten dat in 2021 ook geen excursies zijn georganiseerd vanwege corona.

In 2022 is het aantal excursies toegenomen naar circa 450 en dit is sindsdien redelijk stabiel gebleven. Staatsbosbeheer noemt (mondelijke mededeling) als verklaring voor deze toename een verruiming van het maximumaantal excursiebewegingen aan beide kanten. Waar het aantal bewegingen voorheen was gelimiteerd op 400 per jaar, is dat verruimd naar 500 per jaar: respectievelijk 300 aan Almere-zijde en 200 voor de startplek Lelystad. Deze toename is ingegeven door de grote recreatievraag in met name de weekenden, en kon gerealiseerd worden doordat de route is verlegd: ze gaat nog slechts tot halverwege het moerasgebied en is daarmee minder verstorend. Ook is geïnvesteerd in voertuigen. In 2022 zijn drie dichte ecokarren en twee 6-zits elektrisch aangedreven terreinwaardige karretjes aangeschaft (Bron: JV 2022).

³ Tot 2021 deden SBB-rapportages verslag over de periode april-mei, vanaf 2022 over de periode januari-december. Over het (corona)jaar 2021 is geen rapportage uitgebracht.

Tabel 17 Overzicht van aantal excursies en deelnemersaantallen in het kerngebied in de periode 2017-2025 (Afgeleid van diverse jaarverslagen Staatsbosbeheer).

		2017-2018	2018-2019	2019-2020	2021	2022	2023	2024
Aantal excursies/rondleidingen								
	Vanuit Almere zijde	40	72	77	0	182	172	123
	Vanuit Lelystad zijde	272	194	154	0	269	281	288
	Totaal	312	266	231	0	451	453	411
Aantal deelnemers excursies/rondleidingen								
	Vanuit Almere zijde	630	880	-	-	-	1.559	1.494
	Vanuit Lelystad zijde	5.110	2.424	-	-	-	4.824	5.578
	Totaal	5.740	3.304				6.383	7.072

Kortom, in het kerngebied zijn de bezoekersaantallen toegenomen, in lijn met de ambities van het beleidskader.

Randgebieden

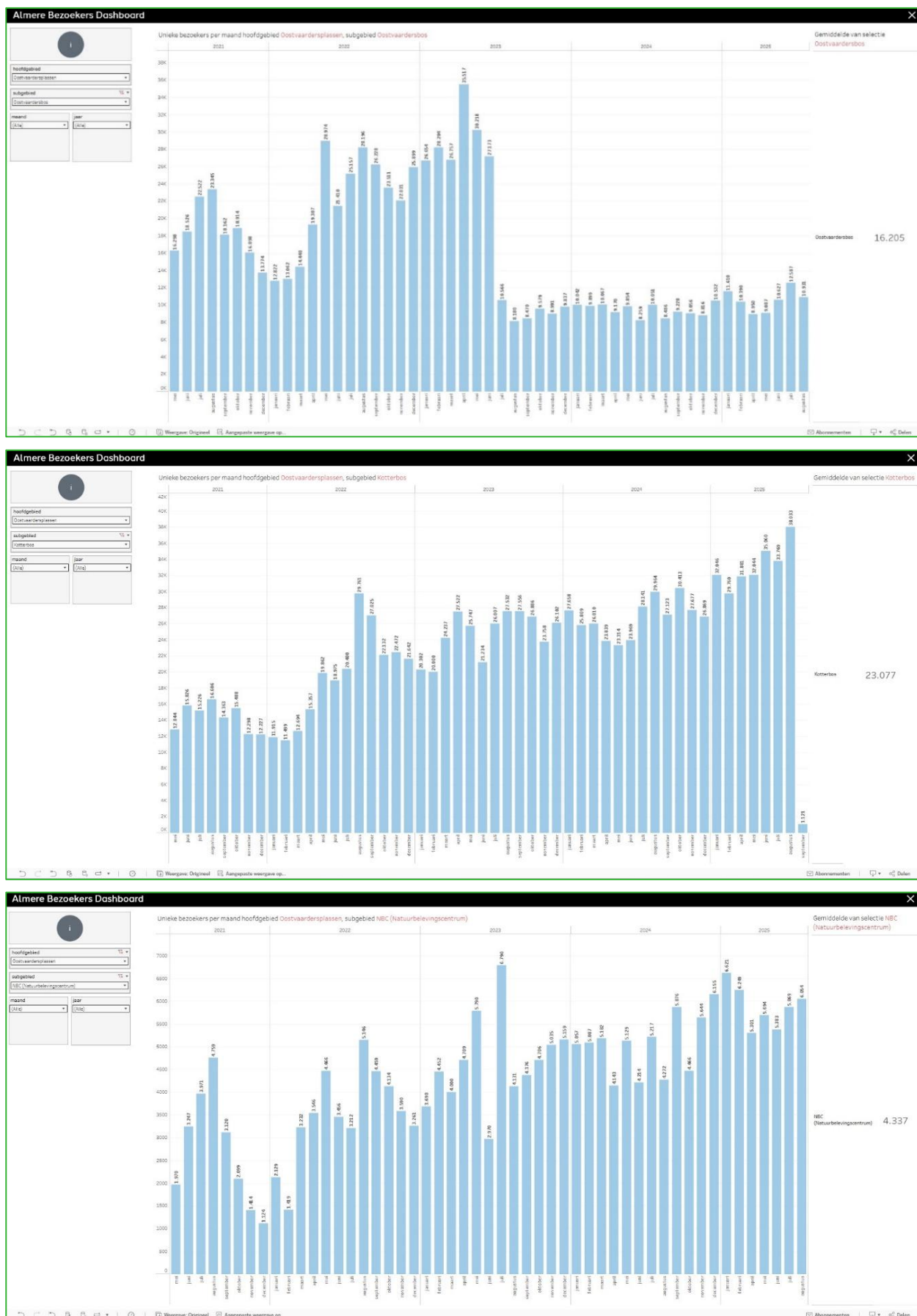
Inzicht in aantallen bezoekers in de randgebieden wordt verkregen via mobiele telefoondata, van beide gemeenten. De gemeente Almere laat bezoekersaantallen voor hun gebieden door middel van gsm registreren, terwijl de gemeente Lelystad bezoekersaantallen in verschillende zones registreert via 'Zicht op data' (Bron: JV 2024). De mobiele gegevens hebben hun beperkingen (denk bijvoorbeeld aan het registreren van doorgaand verkeer, het wel/niet registreren van buitenlandse gsm's), maar geven desondanks wel aardige inzichten, zeker als het gaat om ontwikkelingen in de tijd. Onderstaand worden de inzichten over patronen in de tijd die wij uit de gegevens kunnen afleiden, besproken.

Voor de randzone nabij Almere is onderscheid gemaakt in drie deelgebieden: het Kotterbos, Omgeving NBC en Oostvaardersbos (Figuur 54). De grafieken laten een gestage toename zien in bezoekers. Voor het Kotterbos gaat het om een groei van circa 15.000 in de piekmaanden van 2021, naar 35.000 bezoekers in de piekmaanden van 2025, ofwel een groei van meer dan 100%. In de omgeving van het NBC Oostvaarders zien we een trend van circa 4.000 (2021) naar 6.000 (2025) bezoekers in de piekmaanden, ofwel een groei van grofweg 50%. Staatsbosbeheer laat weten dat de opvallende terugval in de aantallen in het Oostvaardersbos te maken heeft met een herdefiniëring van het gebied. Een langs liggende weg is buiten het gebied gebracht waardoor het langsrijdende verkeer niet meer is meegenomen en een realistischer bezoekersaantal wordt gegeven. Kijken we voor de Oostvaardersbossen enkel naar de periode na de herdefiniëring (juli 2023), dan zien we geen verdere groei: de bezoekersaantallen stabiliseren op circa 8.000-10.000 per maand.

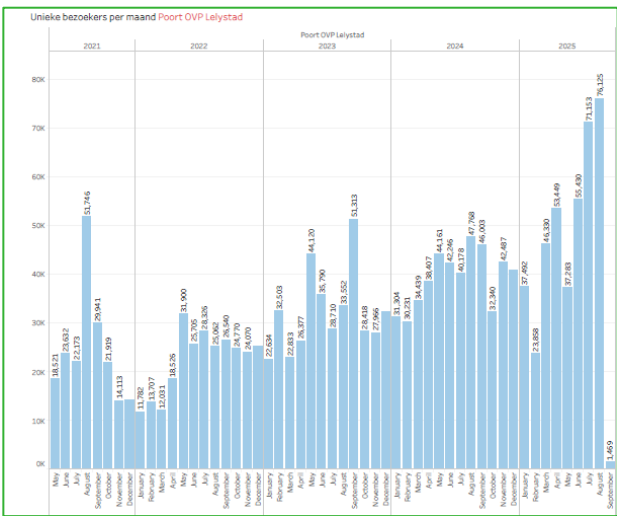
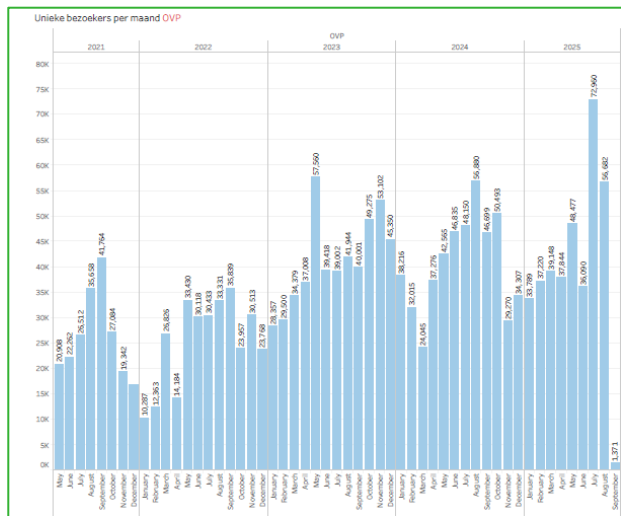
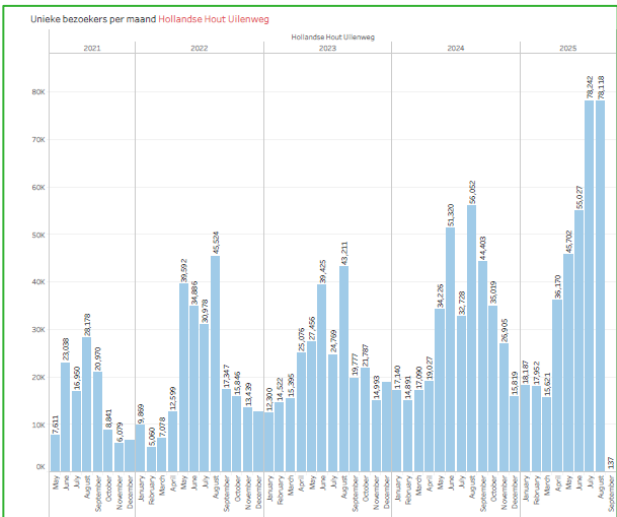
Voor Lelystad wordt een onderscheid gemaakt in (1) het gebied van de Uilenweg (Tom's Creek en omgeving), (2) de Poort OVP, bestaande uit het hele Hollandse Hout en (3) de OVP, bestaande uit het Oostvaardersveld en De Driehoek.

De grafieken van Figuur 55 laten – veel meer dan de randzones bij Almere – zien dat het bezoek seizoensgebonden is. Het gebied van de Uilenweg wordt met name in de zomerperiode (mei-augustus) bezocht. Een gestage groei in de tijd is zichtbaar in de grafiek voor de Uilenweg. Ook voor de Poort OVP en de OVP zijn deze patronen van – in lichtere mate – pieken in de zomerperiode en een toename in de tijd herkenbaar.

Het is aannemelijk dat de aantallen voor de Poort OVP zijn overschat, omdat ook het verkeer op de doorsnijdende Praamweg mee wordt geteld. Dat blijkt ook uit de constatering dat in deze aantallen relatief veel kortdurende bezoeken zitten: 54% van de bezoekers heeft minder dan 30 minuten in het gebied verbleven (jaarverslag 2024). Bezoekers die voor een wandeling komen, besteden meer tijd in het gebied: 31% verblijft er tussen een en vier uur. Dit correspondeert met een realistischer bezoekersaantal van circa 150.000 bezoekers in 2024 dan de 460.000 bezoekers die voor 2024 op basis van de mobiele data zijn geregistreerd (jaarverslag 2024). De getallen kunnen dan ook meer als trend worden gezien dan als het werkelijke aantal bezoekers.



Figuur 54 Ontwikkeling in bezoekersaantallen in respectievelijk Oostvaardersbos, Kotterbos en omgeving NBC Oostvaarders, in de periode 2021-2025 op basis van mobiele telefoondata (Bron: Staatsbosbeheer).



Figuur 55 Ontwikkeling in bezoekersaantallen Hollandse Hout/Uilenbos, OVP en Poort OVP Lelystad, in de periode 2021-2025 op basis van mobiele telefoondata (Bron: Staatsbosbeheer).

8.4.3 Tot slot

Aan Staatsbosbeheer is gevraagd of naast de bronnen 'Zicht op data' (gemeente Lelystad) en mobiele telefoondata (Gemeente Almere) ook nog andere inspanningen zijn gedaan om bezoekersaantallen te monitoren in de randgebieden: worden bezoekersaantallen bijvoorbeeld ook geregistreerd door geautomatiseerde tellingen (infraroodsensoren, druksensoren), handmatige tellingen, enquêtes? Staatsbosbeheer heeft laten weten dat via studentenstage een steekproef is gedaan om het aantal bezoekers in de Driehoek en het Oostvaardersveld in beeld te krijgen. De resultaten zijn niet betrouwbaar genoeg om conclusies aan te verbinden, aldus Staatsbosbeheer.

In de jaarrapportage 2024 is het volgende aangegeven: 'Bij de beschrijving van het aantal bezoekers maakt SBB sinds een aantal jaren onderscheid tussen het kerngebied (het Natura 2000-gebied), de poortgebieden Oostvaardersplassen Almere en Oostvaardersplassen Lelystad en de overige gebieden in de randzone' (p33). Echter alleen in de jaarrapportage 2024 zijn deze uitgesplitste gegevens opgenomen. Staatsbosbeheer laat weten dat het in het verleden niet is gelukt om de gegevens over bezoekersaantallen onderscheiden naar deelgebied te verzamelen voor eerdere jaren. Ook de informatie uit zicht op data is dat pas recent mogelijk, aldus Staatsbosbeheer.

Met het oog op de internationale ambities is inzicht in de herkomst van bezoekers (regionaal, landelijk, internationaal) ook gewenst. Aan SBB is gevraagd of inspanningen worden gedaan om de herkomst van bezoekers te achterhalen (denk bijvoorbeeld aan het steekproefsgewijs tellen van buitenlandse kentekens op parkeerplekken). Ook anekdotische kwantitatieve data (zoals aantal Engelse excursies) kunnen daarbij helpen. Staatsbosbeheer laat weten dat dergelijke gegevens die meer informatie geven over herkomst van bezoekers in de afgelopen jaren niet zijn verzameld.

8.5 Effectmonitoring recreatiedruk

Een advies uit het beleidskader was om het effect van een grotere toestroom van bezoekers naar het kerngebied te monitoren en, op basis van de uitkomsten, de toegankelijkheid waar nodig aan te passen of verder te reguleren. Voor een gedegen dosis-effectonderzoek is het essentieel om zowel de bezoekersdruk als het voorkomen van de soorten waarvoor het gebied als Natura 2000-gebied is aangewezen, structureel te monitoren.

De vogelsoorten waarvoor de Oostvaardersplassen de Natura 2000-status hebben gekregen, worden reeds systematisch gevolgd; de resultaten hiervan worden jaarlijks vastgelegd. Gegevens over bezoekersdruk zijn daarentegen beperkt en betreffen hoofdzakelijk de randzones van het gebied en excursies in het kerngebied. Daarbij is van belang te beseffen dat de term *bezoekers* niet uitsluitend betrekking heeft op recreanten en toeristen, maar ook op beheerders, aannemers en andere partijen die werkzaamheden of beheeractiviteiten in of aan de randen van het (kern)gebied uitvoeren. Deze groepen kunnen eveneens een verstoring effect hebben op natuurwaarden, maar over de aard en omvang van hun aanwezigheid zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar.



Figuur 56 Maatregelen in toegankelijkheid die de verstoring van soorten beperken (links) en uitvoerende werkzaamheden die juist tot verstoring kunnen leiden (rechts). Foto's: Fransje Langers©.

Op dit moment wordt aanvullend onderzoek naar dosis-effectrelaties tussen bezoekers en natuur niet noodzakelijk geacht. Gezien de lage bezoekersdruk in het kerngebied en de verwachte grotere invloed van andere factoren – zoals peilbeheer en het beheer van grote grazers – is het bovendien weinig waarschijnlijk dat een duidelijke relatie tussen bezoekers en effecten op Natura 2000-soorten kan worden vastgesteld. Wel blijft het van belang alert te blijven op mogelijke vormen van verstoring, zowel door recreatief gebruik als door uitvoerende werkzaamheden, en om eventuele veranderingen in de populaties van Natura 2000-doelsoorten in de toekomst te kunnen relateren aan deze vormen van menselijke aanwezigheid (Figuur 56).

8.6 Conclusie WENR over toerisme en recreatie

Is het beleidskader uitgevoerd?

Sinds de Commissie Van Geel in 2018 haar adviezen in het beleidskader formuleerde om de toeristisch-recreatieve functie van de Oostvaardersplassen te versterken, zijn duidelijke stappen gezet, maar de voortgang laat een gemengd beeld zien. Een complicerende factor is dat de adviezen destijds niet in SMART-terminen zijn geformuleerd. Hierdoor zijn ze richtinggevend (denk aan: gebruik van termen als 'zoals' en 'meer en verbeterde paden'), maar lastig te vertalen naar concrete resultaten, waardoor de mate van realisatie vaak ergens tussen "gerealiseerd", "deels gerealiseerd" en "niet gerealiseerd" uitkomt (zie Tabel 8.71). Daarmee kunnen we concluderen dat de adviezen (deels) zijn opgevolgd, maar of het hele potentieel is gerealiseerd, kunnen we niet aangeven. Het geheel aan genomen maatregelen weerspiegelt overigens wel een zorgvuldig proces, gekenmerkt door consistentie, oog voor detail en sterk kwaliteitsbewustzijn.

De bezoekerscentra vormen een duidelijk succesverhaal. Het vernieuwde Natuurbelevingscentrum Oostvaarders bij Almere heeft geleid tot een grotere bezoekerscapaciteit. Ook de verdere ontwikkeling van Poort Hollandse Hout bij Lelystad krijgt de komende jaren vorm en zal bijdragen aan een betere spreiding van bezoekers.

Tegelijkertijd blijven er knelpunten bestaan, met name in de drukbezochte zones rond de Knardijk en de Praamweg. De geplande uitbreiding van parkeerfaciliteiten is daar vooralsnog uitgebleven. De Praamweg zal worden heringericht tot een doorfietsroute, waardoor doorgaand autoverkeer wordt ontmoedigd en parkeren langs de berm niet langer mogelijk zal zijn (pers. med. provincie). In het zogenoemde etalagegebied langs de Trekweg, in het verlengde van de Praamweg, zijn inmiddels wel uitkijkheuvels en parkeervoorzieningen gerealiseerd.

De uitvoering van aanvullende verkeers- en bereikbaarheidsmaatregelen is nog afhankelijk van de resultaten van het verkeersstromenonderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd om inzicht te krijgen in de wijze waarop bezoekers zich door het park verplaatsen en welke vervoersvormen en voorzieningen daarbij het geschiktst zijn. Het verkeersstromenrapport is in de zomer van 2025 vastgesteld; de voorbereiding van de vervolgstappen is nog gaande.

Bij de observatievoorzieningen is het beeld gemengd. Op De Roerdomp na, zijn nieuwe kijkhutten (nog) niet gerealiseerd, al zal dit komende twee jaar veranderen met o.a. de aanleg van het Observatorium. Tegelijkertijd zijn wel bestaande hutten zoals De Zeearend grondig gerenoveerd en beter toegankelijk gemaakt. Het excursieaanbod in het kerngebied is uitgebreid met onder andere ecokarren en begeleide wandelingen. Deze blijven sterk gereguleerd en seizoensgebonden om de ecologische draagkracht te waarborgen, zoals in het beleidskader geadviseerd. Voorzieningen in het moerasdeel zijn, vanwege technische beperkingen, niet gerealiseerd; slechts aan de randen zijn kleinschalige verbeteringen zichtbaar, zoals een trekpontje en de vernieuwde brug naar de Driehoek. Ook de ambitie om nieuwe observatieheuvels te ontwikkelen is niet waargemaakt. De bestaande Grote en Kleine Praambult vervullen hun rol nog steeds, maar uitbreiding van capaciteit is uitgebleven. Recent aangekondigde plannen voor een uitkijktoren in het Hollandse Hout en een beleefbare Knardijk zijn hoopvol, maar bevinden zich nog in de planfase.

In relatie tot de verkenning van de mogelijkheden voor boten aan de Oostvaardersdijk is de provincie samen met Rijkswaterstaat en zes andere partners in de afgelopen jaren het project Oostvaardersoever gestart ([Oostvaardersoever – Provincie Flevoland](#)). Dit project voorziet onder meer in versterking van de beleving van het binnen- en buitendijkse gebied van het Oostvaardersplassengebied. Recreatie en recreatieve voorzieningen zijn onderdeel van het project. Er komen met de ontwikkeling van de Oostvaardersoever echter geen aanleg- of ankerplaatsen. Ook het recreatief gebruik wordt veel geringer dan in de ambities gedacht (Pers. med. provincie). In de aankomende jaren zal blijken wat op dit gebied kan worden gerealiseerd, waaronder voorzieningen voor watertoeristen.

Tabel 18 Samenvatting status adviezen beleidskader voor toerisme en recreatie.

Advies beleidskader (2018)	Status 2025	Toelichting
Vergroten capaciteit bezoekerscentra	Deels gerealiseerd	- In Almere is het Natuurbelevingscentrum De Oostvaarders in 2024 volledig vernieuwd en heropend met vergrote capaciteit (Staatsbosbeheer, 2024). - In Lelystad wordt gewerkt aan de ontwikkeling van Poort Hollandse Hout, waarbij het bestaande bezoekerscentrum wordt uitgebreid (provincie Flevoland, 2024). Deze investeringen vergroten de opvangcapaciteit en de spreiding van bezoekers.
Uitbreiden parkeerplaatsen bij Knardijk, Praamweg en Buitenring	Deels gerealiseerd	- De geplande parkeerplaats bij de Buizerdweg is gerealiseerd (provincie Flevoland, 2024). - Voor de Knardijk en Praamweg zijn vooralsnog geen uitbreidingen bekend, terwijl het hier op piekdagen wel (erg) druk kan zijn.
Aanleg van kijkhutten op de kade tussen moerasdeel en grazig deel	Deels gerealiseerd	Er zijn op De Roerdomp na geen nieuwe kijkhutten aangelegd in het kerngebied of op de kade tussen het moeras- en grazige deel. Wel zijn enkele bestaande hutten gerenoveerd (Staatsbosbeheer, 2023). Het observatorium komt net naast de kade tussen moeras en grasland (Pers. med. provincie).
Optimalisatie kwaliteit bestaande kijkhutten	Gerealiseerd	- Diverse bestaande kijkhutten zijn de afgelopen jaren verbeterd. Het betreft onder meer kijkhut <i>De Zeearend</i>, die grondig is gerenoveerd en rolstoeltoegankelijk is gemaakt (Boswachtersblog, 2023). - Ook kijkhutten <i>De Grauwe Gans</i> en <i>De Schollevaar</i> zijn gebruiksvriendelijker en beter toegankelijk geworden.
Uitbreiden capaciteit/kwaliteit begeleide excursies en bereikbaarheid kade	Gerealiseerd	- Het excursieaanbod is de afgelopen jaren uitgebreid, onder meer met elektrische ekoorren en meer begeleide wandelexcursies (Staatsbosbeheer, 2024). - De toegang tot de kade blijft seizoensgebonden en beperkt, mede uit oogpunt van rust voor vogels en grote grazers.
Verkennen mogelijkheden voor aanleg hutten en paden in moerasdeel (vlonders/knuppelpaden)	Deels gerealiseerd	Het vlonderpad door het moeras kwam niet door de natuurtoets. Daarvoor in de plaats zijn een (vlonder)pad nabij de Roerdomp en nabij het Buitencentrum toegevoegd (Pers. med. provincie). In 2023 is een vlonderpad in het moeras buiten de Driehoek aangelegd, dat aansluit op bestaande routes (Staatsbosbeheer, 2023). Hutten in het moerasdeel zijn niet gerealiseerd.
Uitbreiden observatieheuvels	Niet gerealiseerd	- Sinds 2018 zijn er geen nieuwe observatieheuvels aangelegd. De bestaande Grote Praambult en Kleine Praambult worden nog steeds gebruikt, maar er is geen uitbreiding van capaciteit gerealiseerd. - In 2025 heeft de gemeente Lelystad plannen aangekondigd voor de bouw van een uitkijktoren, herontwikkeling van de Grote Praambult en de inrichting van een 'beleefbare Knardijk' (Gemeente Lelystad, 2025). Deze projecten bevinden zich echter nog in de planfase en zijn nog niet uitgevoerd.
Verkennen aanlegmogelijkheden boten aan de Oostvaardersdijk	Niet gerealiseerd	In breder NPDL-verband is de provincie samen met partners het project Oostvaardersoevers gestart. Recreatie en recreatieve voorzieningen zijn onderdeel van het project. Er komen met de ontwikkeling van de Oostvaardersoevers echter geen aanleg- of ankerplaatsen. Ook het recreatief gebruik wordt veel geringer dan in de ambities gedacht (Pers. med. provincie).
Monitoring bezoekers en ecologische effecten	Niet gerealiseerd	- Monitoring van natuurwaarden vindt structureel plaats, onder meer via de jaarlijkse rapportages (Staatsbosbeheer, 2025). - Voor bezoekersaantallen en recreatiedruk zijn gegevens alleen beschikbaar voor randgebieden; in het kerngebied zijn weliswaar cijfers beschikbaar voor excursies, maar al het andere potentieel versturende 'bezoek', hetzij door de beheerder of aannemers die werkzaamheden uitvoeren in het gebied, is niet goed bekend. Beschikbare gegevens over bezoekersaantallen zijn nauwelijks geschikt voor analyse en uitspraken over dosis-effectrelaties recreatie-natuur. De noodzaak voor dergelijk onderzoek lijkt overigens niet groot, aangezien het kerngebied slechts zeer beperkt toegankelijk is.

Heeft de uitvoering het gewenste effect gehad?

Hoewel Recreatie en Toerisme een van de vier doelen is, krijgen we niet de indruk dat de provincie Flevoland de noodzaak van het monitoren van dit doel als urgent ziet. Het doel om het aantal bezoekers uit binnen- en buitenland in het Oostvaardersplassengebied te laten toenemen, is tot op heden niet SMART geformuleerd, wat de effectiviteit en meetbaarheid van het beleid ernstig beperkt. Hoewel er voor het Nationaal Park Nieuw Land wél een concreet SMART-doel van twee miljoen bezoekers op jaarbasis bestaat, is onduidelijk wat dat voor het Oostvaardersplassengebied betekent; we kunnen hooguit stellen dat het Oostvaardersplassengebied hieraan voor nu slechts een geringe bijdrage levert, gelet op de raming in 2018 van 100.000 bezoekers en de beperkte toename van hooguit een verdubbeling in de afgelopen jaren. Zonder een Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden doel is het onmogelijk om gericht te sturen, tussentijds te evalueren of uiteindelijk vast te stellen of de inspanningen daadwerkelijk resultaat opleveren. Een SMART-doel helpt bovendien om prioriteiten te stellen, middelen efficiënt in te zetten en de betrokken partijen helderheid te geven over wat precies wordt nagestreefd.

Doordat geen streefaantallen zijn genoemd, zien we dat ook de urgentie uitblijft om bezoekersaantallen te monitoren. In het jaarverslag van 2018-2019 heeft Staatsbosbeheer al wel een vergelijking gemaakt van bezoekersaantallen aan de bezoekerscentra met het voorgaande jaar, maar in latere jaarrapportages zijn enkel de gegevens van dat betreffende jaar gerapporteerd, zonder een vergelijking met andere jaren. Zeker met het oog op de verdere ontwikkeling van de Poortgebieden en de bredere ontwikkeling van NP Nieuw Land is het aannemelijk dat het komende decennium te monitoren wat dat betekent voor de groei in aantallen bezoekers.

Hoopgevend is dat informatie over bezoekersaantallen steeds meer inzichtelijk wordt, zeker met het ook registreren van het bezoek aan de randgebieden via mobiele telefoons. Het loont de moeite om te investeren in het opzetten van een goed monitoringssysteem in de tijd, waarbij ook aandacht is voor de beperkingen aan de data. Denk bijvoorbeeld aan rekenregels omtrent het verwijderen van (niet-recreatief) doorgaand verkeer over de Praamweg of over het voorkomen van dubbeltellingen. Inzicht begint met meten en systematisch registreren, ook al zijn er haken en ogen. Zodra die helder zijn, kan de monitoring worden verfijnd en kunnen – waar nodig – doelen worden bijgesteld.

Positieve ontwikkeling is dat het Oostvaardersplassengebied binnen de context van Nationaal Park Nieuw Land voor Recreatie en Toerisme een ontwikkeling doormaakt die ambities heeft boven op de ambities die zijn neergelegd in het beleidskader. Zo zijn de ontwikkelingen in Poort Lelystad aanzienlijk uitgebreider dan beschreven in het beleidskader, met onder meer natuurgerichte verblijfsaccommodatie. En ook het Observatorium wordt in het kader van Nationaal Park Nieuw Land gerealiseerd. Dit bevestigt dat wordt toegewerkt naar een recreatief-toeristische infrastructuur dat de komende veertig jaar als basis kan dienen voor recreatie en toerisme in het Oostvaardersplassengebied. Mits ook de bezoekersaantallen en idealiter ook de waardering door bezoekers gemonitord worden.

9 Analyse, conclusie en aanbevelingen

Op basis van de review van het beleidskader Oostvaardersplassen kunnen conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd rond de gevraagde thema's natuur, dierenwelzijn, landschap, recreatie en toerisme. Om niet te veel overlap te krijgen met de conclusies die aan het eind van de hoofdstukken zijn weergegeven, wordt hier volstaan met een korte opsomming van conclusies en bijbehorende aanbevelingen.

9.1 Algemene conclusies

De Natura 2000-doelen staan voorop en zijn leidend. Bepaalde adviezen uit het beleidskader voor recreatie en toerisme zijn niet haalbaar. Een illustratie hiervan is de realisatie van het knuppelpad, dat na een passende beoordeling is afgewezen, omdat dit op gespannen voet staat met Natura 2000-doelen.

9.2 Natuur

Conclusies

- Het beleidskader Oostvaardersplassen is grotendeels verder uitgewerkt in het Natura 2000-beheerplan en managementplan. Vrijwel alle maatregelen zijn uitgevoerd of in de eindfase van de uitvoering.
- Ecologische effecten zijn nog niet meetbaar
 - De herinrichtings- en beheermaatregelen zijn nog in uitvoering of pas recent afgerond. De herinrichtingsmaatregelen (zoals moeras-reset, opzetten peil dan wel vernatting) zijn nog in ontwikkeling, waardoor de ecologische effecten nog niet meetbaar zijn.
 - De geschiktheid van moerashabitat voor doelsoorten is nog in ontwikkeling.
 - Uitspraken over de inrichtingen kunnen pas worden gedaan na verloop van tijd, waarin duidelijke trends waarneembaar zijn of correlaties/causale verbanden kunnen worden aangetoond. Het wisselspel tussen abiotiek en biotiek is hierin leidend.
 - Afhankelijk van de start en frequentie van monitoring kun je met zes tot twaalf jaar uitspraken doen over trends binnen soorten en of soortgroepen, waarbij niet alleen Natura 2000-soorten dienen te worden gemonitord, maar bij voorkeur ook de zogeheten overige soorten (aanbeveling).
- Vogeldoelsoorten behalen doelen nog niet
 - Doelsoorten (zoals roerdomp, woudaap, lepelaar, blauwe kiekendief, grote karekiet) behalen hun doelstellingen nog niet, omdat de geschiktheid van de habitat (ter illustratie 'moeras', maar ook grazige randzone) zich nog ontwikkelt. Zowel broedvogel- als niet-broedvogelsoorten (zoals dodaars, roerdomp, lepelaar, smient) halen de gestelde doelstellingen niet.
- Positieve trend in de randzone
 - In de randzone is het aantal vogelsoorten en broedparen weer toegenomen dankzij de vermindering van het aantal grote grazers.
 - Graslanden zijn structuurrijker geworden en oevervegetaties ontwikkelen zich positief.
- Onzekerheid over toekomstige vegetatieontwikkeling
 - Nog onduidelijk is of de huidige graasdruk voldoende ruimte laat voor de gewenste vegetatie- en habitatontwikkeling die nodig is voor Natura 2000-, biodiversiteitsdoelen en overige doelen uit het beleidskader.
 - Er zijn nog onvoldoende data om het hand-aan-de-kraan-beheerprincipe toe te passen.

- Lacunes in ecologische monitoring
 - Monitoring van de overige soorten geeft niet alleen inzicht in de algehele biodiversiteit, maar maakt ook inzichtelijk of de voedselpiramide voor de betreffende doelsoorten op orde is (voedsel draagkracht) en heeft daarmee een directe relatie met het beleidskader dan wel doelsoorten en doelstellingen.
 - Er vindt geen structurele monitoring plaats van overige soorten, zoals kleine zoogdieren, insecten, amfibieën en vissen.

Aanbevelingen

- Voortzetten en uitbreiden van ecologische monitoring
 - Ontwikkel een structureel en integraal monitoringsprogramma dat ook overige soorten bevat.
 - Verbind deze gegevens expliciet aan de Natura 2000-doelsoorten (invalshoek voedselpiramide).
- Meerjarige dataverzameling continueren en uitbreiden
 - Verzamel meerjarige ecologische data om het hand-aan-de-kraan-beheer van grote grazers beter te kunnen onderbouwen en bijsturen. Versterk adaptief beheer: gebruik monitoringgegevens om peilbeheer, begrazing en vegetatie/moerasontwikkeling dynamisch bij te sturen (hand-aan-de-kraan).
 - Meerjarige dataverzameling van overige soorten.
- Evaluatie graasdruk en vegetatieontwikkeling
 - Onderzoek of de huidige graasdruk optimaal is voor de gewenste vegetatie- en habitatontwikkeling.
 - Stel eventueel aanpassingen in het begrazingsbeheer voor om Natura 2000-doelen beter te ondersteunen.
- Voortzetten herstel van moerashabitat
 - Blijf inzetten op de ontwikkeling van geschikte moerashabitat en op de condities voor Natura 2000-doelsoorten; pas beheermaatregelen hierop gericht aan: variatie in waterpeil, vegetatiestructuur en rustzones.

9.3 Dierenwelzijn

Conclusies

- De uitgangspunten van het beleidskader dierenwelzijn (voeding, beschutting, conditie, natuurlijk gedrag) zijn ingevuld.
- Het hand-aan-de-kraan-principe voor het reguleren van de graasdruk in relatie tot de conditie van grote grazers kan nog niet volledig worden toegepast, omdat meerjarige data ontbreken om dit adaptieve beheer betrouwbaar te sturen.

Aanbevelingen

- Verbind ecologische monitoring in relatie tot de graasdruk om het hand-aan-de-kraan-principe toe te passen met welzijnsdata afkomstig van Staatsbosbeheer en dierenarts.

9.4 Landschap

Conclusies

- Sinds 2018 is substantieel voortgang geboekt met de uitvoering van de aanbevelingen van het beleidskader.
- De reductie van grote grazers en de eerste fase van aanplant van bomen en struiken hebben geleid tot meer landschappelijke variatie en herstel van structuren in het grazige deel.
- Er is een basis gelegd voor een halfopen landschap, maar dit is nog niet overal gerealiseerd.
- Peilbeheer en ecologische verbindingen zijn in uitvoering, maar nog niet volledig afgerond.
- Overgangen tussen water, moeras, grasland en bos zijn aanwezig, maar vaak nog te abrupt.
- De recreatieve inpassing is verbeterd (bezoekerscentrum, paden), maar de beleving van het halfopen landschap kan nog beter.
- Tijdelijke verstoringen door werkzaamheden en rasters leiden tot negatieve perceptie bij bezoekers.

Aanbevelingen

- Populatie grote grazers jaarlijks monitoren en waar nodig aanpassen om overbegrazing te voorkomen.
- Natuurlijke verjonging stimuleren en variatie in microreliëf en vegetatie vergroten om het halfopen karakter te versterken. Hier dient het hand-aan-de-kraan-principe voor met betrekking tot de begrazingsdruk.
- Zachte overgangen (gradiënten) tussen verschillende landschapstypen versterken voor meer ecologische samenhang. Behoud de landschappelijke variatie die ontstaat door afnemende begrazing en waterdynamiek.
- Landschappelijke maatregelen combineren met recreatieve voorzieningen zoals routes, uitzichtpunten en educatie. Integreer landschapsherstel met recreatieve infrastructuur. Illustraties hiervan zijn uitkijkpunten, paden en educatieve routes.
- Communicatie naar het publiek verbeteren over het doel en de voordelen van maatregelen om draagvlak en begrip te behouden.

9.5 Recreatie en toerisme

Uitvoering van recreatie en toerisme

Het beleidskader Beheer Oostvaardersplassen (2018) is gedeeltelijk uitgevoerd. Er zijn zichtbare verbeteringen gerealiseerd in voorzieningen en bezoekersinfrastructuur, maar niet alle adviezen zijn concreet opgevolgd of tot uitvoering gebracht. Een complicerende factor is dat de adviezen destijds niet in SMART-termen zijn geformuleerd. We kunnen concluderen dat de adviezen (deels) zijn opgevolgd, maar of het hele potentieel is gerealiseerd, kunnen we niet aangeven. Door het ontbreken van SMART-doelen qua bezoekersaantallen is ook de mate van effectiviteit niet vast te stellen. Het is onduidelijk wat het doel van twee miljoen bezoekers op jaarbasis voor het Nationaal Park Nieuw Land voor het Oostvaardersplassengebied betekent. We kunnen hooguit stellen dat het Oostvaardersplassengebied hieraan voor nu slechts een geringe bijdrage levert, gelet op de raming in 2018 van 100.000 bezoekers en de beperkte toename van hooguit een verdubbeling in de afgelopen jaren.

Conclusies

- De uitvoering van het beleidskader is gedeeltelijk gerealiseerd. Er zijn duidelijke stappen gezet om de toeristisch-recreatieve functie van de Oostvaardersplassen te versterken, maar niet alle adviezen van het beleidskader zijn volledig uitgevoerd.
- Voorzieningen zijn uitgebreid, maar ongelijkmatig.
 1. Positief: vernieuwing van het Natuurbelevingscentrum Oostvaarders, uitbreiding van excursieaanbod en renovatie van observatiehutten. De toekomstige ontwikkeling van Poort Hollandse Hout bij Lelystad zal bijdragen aan een betere spreiding van bezoekers.
 2. Beperkt of vertraagd: uitbreiding van parkeerplaatsen, realisatie van nieuwe observatieheuvels en nieuwe kijkhutten is uitgebleven.
- De ecologische draagkracht in het kerngebied wordt terecht bewaakt, hierdoor blijven recreatieve uitbreidingen veelal beperkt tot de randen van het gebied. Dat is conform het beleidskader.
- Positieve ontwikkeling is dat het Oostvaardersplassengebied binnen de context van Nationaal Park Nieuw Land voor Recreatie en Toerisme een ontwikkeling doormaakt die ambities heeft, boven op de ambities die zijn neergelegd in het beleidskader.
- Nieuwe plannen bieden perspectief. Initiatieven zoals een uitkijktoren en een beleefbare Knardijk zijn positieve signalen, maar bevinden zich nog in de planfase.
- Geen SMART-doelen voor bezoekersaantallen betekent dat er geen helderheid bij de betrokkenen is over wat precies wordt nagestreefd en belemmert de beoordeling van voortgang.

Aanbevelingen

- Formuleer concrete (SMART-)doelstellingen voor toeristisch-recreatieve ontwikkeling in bezoekersaantallen in specifiek het Oostvaardersplassengebied (binnen- en buitenland), zodat toekomstige voortgang eenduidig kan worden gemeten en geëvalueerd.
- Investeer in de verfijning van het monitoringssysteem voor bezoekersaantallen. Geef structurele monitoring van bezoekersaantallen ook aandacht in de voortgangsrapportages van Staatsbosbeheer om jaarlijks inzicht te krijgen in de mate van realisatie van beleidsdoelen en deze waar nodig bij te kunnen stellen.
- Meet ook hoe bezoekers de maatregelen ervaren en de beleving in meer algemene zin. Goed gastheerschap betekent niet alleen dat recreatieve voorzieningen worden gerealiseerd, maar ook dat de beleving van het gebied door bezoekers wordt begrepen en meegenomen in het beheer.
- Ga alleen dosis-effectonderzoek doen als je een effect verwacht van bezoekers. Beperk je dan niet alleen tot het versturende effect van recreanten, maar van alle bezoekers: ook beheerders en aannemers die met groot materieel uitvoerende werkzaamheden doen.

Literatuur

- Bakker, E. S. (2018). Rewilding Nederland. In *Natuur in Nederland: Beheren, behouden of beheersen?* (Cahier 4 redactie, Vol. 37). (Cahiers Biowetenschappen en Maatschappij; Vol. 37, Nr. Cahier 4). Stichting Biowetenschappen en Maatschappij).
- Beheeradviescommissie Oostvaardersplassen, 2014. ICMO2 in de Oostvaardersplassen. Evaluatie implementatie van ICMO2-adviezen en het beheer in het Oostvaardersplassengebied.
- Beleidskader Beheer Oostvaardersplassen. Stand van zaken voortgang Periode 1 juli 2019 – 30 juni 2020. Uitgave afdeling strategie en beleid Provincie Flevoland.
- Beleidskader Beheer Oostvaardersplassen. Stand van zaken voortgang over de coalitieperiode 2019-2023. Uitgave Provincie Flevoland.
- Bouma, K. 2025. Cyclic water level dynamics determine wetland functioning: Restoring or introducing wetland dynamics to improve habitat heterogeneity and food availability for wetland birds.
- Cornelissen, P. 2025. Grazers van de Oostvaardersplassen. Evaluatie begrazingsbeheer 1983-2024. Staatsbosbeheer. Amersfoort.
- Cornelissen, P. en H-E. Kuypers, 2021. Grote herbivoren, vegetatie, vogels en recreatie in de Oostvaardersplassen - Verslag monitoring periode juli 2019 t/m juni 2020. Uitgave Staatsbosbeheer.
- Cornelissen, P., J. Bokdam, K. Sykora and F. Berendse. 2014. Effects of ungulates on wood pasture dynamics in a European wetland system. *Basic and Applied Ecology*. 15:396-406.
- Cornelissen, P., N. Beemster en H-E., Kuypers, 2018. Vegetatie, vogels, grote herbivoren en recreatie in de Oostvaardersplassen - Verslag monitoring periode 1 mei 2017 t/m 30 april 2018. Uitgave Staatsbosbeheer.
- De Groot, G.A., G.J. Spek, J. Bovenschen, I. Laros, T. van Meel, J.F. de Jong & H.A.H. Jansman 2016. Herkomst en migratie van Nederlandse edelherten en wilde zwijnen; Een basiskaart van de genetische patronen in Nederland en omgeving. Alterra Wageningen UR, Alterra-rapport 2724.
- Dekker, J. (2015). Natura 2000-beheerplan Oostvaardersplassen (78).
- Externe begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen, 2018. Advies Beheer Oostvaardersplassen. Kaders voor provinciaal beleid provincie Flevoland.
- Groot Bruinderink, G.W.T.A., D.R. Lammertsma, A.T. Kuiters, R.G.M. Kwak, R.J.H.G. Henkens & G.A.J.M. Jagers op Akkerhuis 2007. Verbinding Oostvaardersplassen-Hollandse Hout. Onderdeel van de uitvoering van het ICMO-advies. Alterra-rapport 1595, Wageningen.
- Groot Bruinderink, G.W.T.A., D.R. Lammertsma, K. Kramer, J.M. Baveco, A.T. Kuiters, P. Cornelissen, J.T. Vulink, H.H.T. Prins, S.E. van Wieren, F.E.de Roder & V. Wigbels. 1998. Draagkracht van de Oostvaardersplassen voor grote herbivoren. Deel 1 Concept en beschrijving van het model. Intern rapport IBN-DLO, Wageningen.
- Groot Bruinderink, G.W.T.A., D.R. Lammertsma, K. Kramer, S. Wijdeven, J.M. Baveco, A.T. Kuiters, P. Cornelissen, J.Th. Vulink, H.H.T. Prins, S.E. van Wieren, F. de Roder & V. Wigbels 1999. Dynamische interacties tussen hoefdieren en vegetatie in de Oostvaardersplassen. IBN-rapport 436. Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, Wageningen.
- Groot Bruinderink, G.W.T.A.; Lammertsma, D.R.; Kramer, K.; Wieren, S.E. van; Cornelissen, P.; Manen, H. van 2008. Monitoren en modeldefinitie van de Oostvaardersplassen. Alterra-rapport 1670, Wageningen.
- Kramer, K., G.W.T.A.G. Bruinderink and H.H.T. Prins. 2006. Spatial interactions between ungulate herbivory and forest management. *Forest Ecology and Management*. 226:238-247.
- Kramer, K., H. Baveco, R.J. Bijlsma, A.P.P.M. Clercx, J. Dam, J. van Goethem, T.A. Groen, G.W.T.A. Groot Bruinderink, I.T.M. Jorritsma, J. Kalkhoven, A.T. Kuiters, D. Lammertsma, R.A. Prins, M. Sanders, R. Wegman, S.E. van Wieren, S. Wijdeven and R. van der Wijngaart. 2001. Landscape forming processes and diversity of forested landscapes: description and application of the model FORSPACE. Alterra, Wageningen.
- Kramer, K., P. Cornelissen, G.W.T.A. Groot Bruinderink, L. Kuiters, D. Lammertsma, J.T. Vulink, S.E. van Wieren, H.H.T. Prins 2024. Interactions between weather, ungulates and geese create opportunities for wood-pasture cycles. *bioRxiv* 2024.07.19.604241; doi: <https://doi.org/10.1101/2024.07.19.604241>

-
- Kuil, R., H. Janssen, S. Woudenberg, F. Vera met bijdragen van A. Hunia, R. Klaarenbeek, J. Straathof, K. de Ruiter, J. Kuipers, IJ. Zwart, N. Beemster en J. van der Winden, 2015. Natura 2000-beheerplan Oostvaardersplassen (78). Vastgesteld in oktober 2015 door Ministerie van Economische Zaken en Provincie Flevoland.
- Kuypers, H.E. & P. Cornelissen 2024. Jaarrapportage Oostvaardersplassen 2023. Staatsbosbeheer.
- Kuypers, H.E. & P. Cornelissen 2025. Jaarrapportage Oostvaardersplassen 2024. Staatsbosbeheer.
- Kuypers, H.E., R. op den Kelder & P. Cornelissen 2023. Jaarrapportage Oostvaardersplassen 2022. Staatsbosbeheer.
- Ministerie van Economische Zaken en provincie Flevoland, 2016. Overeenkomst tussen de Staatssecretaris van Economische Zaken en het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland. Dierenwelzijn in de Oostvaardersplassen.
- Mouissie, M., T. Vulink, M. Wassen and F. Berendse (2020). De effecten van grote herbivoren op de natuur in de Oostvaardersplassen, Ecologisch deskundigenrapport. De Bilt, SWECO, Universiteit Utrecht, Wageningen University & Research Centre.
- Provincie Flevoland 2024. Natura 2000-beheerplan Oostvaardersplassen 2024-2029.
- Provincie Flevoland, 2023a. Beleidskader Beheer Oostvaardersplassen. Stand van zaken voortgang over de coalitieperiode 2019-2023.
- Provincie Flevoland, 2023b. Toekomst voor het nieuwe land.
Van, voor en door Flevolandse Coalitieakkoord 2023 – 2027.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2022. Natuurinclusief Nederland. Natuur voor iedereen. Den Haag: Raad voor het Landelijk Gebied.
- Staatsbosbeheer 2013. Managementplan Oostvaardersplassengebied 2011-2015.
- Staatsbosbeheer 2020. Managementplan Oostvaardersplassen 2020-2027.
- Staatsbosbeheer, & i.s.m. Feddes-Olthof architecten. (2019). De Oostvaardersplassen in beeld; Naar een dynamisch en verrassend landschap. In. Lelystad.
- Staatsbosbeheer. (2024). Jaarrapportage Oostvaardersplassen 2024 <https://www.staatsbosbeheer.nl/-/media/oostvaardersplassen/oostvaardersplassen-beheer/20240117-jaarrapportage-oostvaardersplassen-2024.pdf>.
- Van der Grift, E.A., A.G.M. Schotman, H.A.H. Jansman & G.A. de Groot 2018. Uitplaatsing van grote grazers uit de Oostvaardersplassen; Een quickscan van potentiële uitzetgebieden. Wageningen Environmental Research Rapport 2903.
- Van Klink, R., & WallisDeVries, M. F. (2018). Risks and opportunities of trophic rewilding for arthropod communities. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 373(1761), 20170441.
- Voortgang uitvoering beleidskader Oostvaardersplassen 2023-2024. Uitgave Provincie Flevoland.
- Wassen, M.J., 2025. Evaluatie van de effecten van de regulatie van de aantallen grote herbivoren in de Oostvaardersplassen.

Bronnen

- Uitvoeringsagenda poort Lelystad
- Uitvoeringsagenda poort Almere

Boswachtersblog. (2023, 15 juni). *Telescoop vogelkijkhut De Zeearend officieel in gebruik genomen*. Staatsbosbeheer. <https://www.boswachtersblog.nl/oostvaardersplassen/2023/06/15/telescoop-vogelkijkhut-de-zeearend-officieel-in-gebruik-genomen/>.

Boswachtersblog. (2025, 31 januari). *Nieuwe slenk in aanleg*. Staatsbosbeheer. <https://www.boswachtersblog.nl/oostvaardersplassen/2025/01/31/nieuwe-slenk-in-aanleg/>.

Boswachtersblog. (2025, 11 juli). *Nieuwe slenk in aanleg – deel II*. Staatsbosbeheer. <https://www.boswachtersblog.nl/oostvaardersplassen/2025/07/11/nieuwe-slenk-in-aanleg-deel-ii/>.

Gemeente Lelystad. (n.d.). *Nieuwsbrief Poort Oostvaardersplassen Lelystad*. <https://www.gemeentelelystad.nl/4/stadenbestuur/blijf-op-de-hoogte/nieuwsbrieven/127953-nieuwsbrief-poort-oostvaardersplassen-lelystad.html>.

Gemeente Lelystad. (n.d.). *Q&A Poort OVP Lelystad*. <https://www.gemeentelelystad.nl/Documenten/Vrije%20tijd%20en%20toerisme/Natuur/QenA%20Poort%20OVP%20Lelystad.pdf>.

Nationaal Park Nieuw Land. (2025). *Nieuwe slenk in aanleg*. <https://www.nationaalparknieuwland.nl/nl/ontwikkelingen/nieuws-2025/nieuwe-slenk-in-aanleg>.

Nationaal Park Nieuw Land. (n.d.). *Oostvaardersplassen - Plan je bezoek (Lelystad)*. <https://www.nationaalparknieuwland.nl/nl/het-park/oostvaardersplassen/oostvaarderplassen-lelystad/plan-je-bezoek-naar-poort-lelystad>.

Nationaal Park Nieuw Land. (n.d.). *Uitkijkpunten Oostvaardersplassen / Plan je bezoek*. <https://www.nationaalparknieuwland.nl/nl/het-park/oostvaardersplassen/uitkijkpunten-oostvaardersplassen>.

Omroep Flevoland. (2025, 8 maart). *Waarom het bekendste natuurgebied van Flevoland onbereikbaar is met openbaar vervoer*. <https://www.omroepflevoland.nl/nieuws/418576/waarom-het-bekendste-natuurgebied-van-flevoland-onbereikbaar-is-met-openbaar-vervoer>.

Provincie Flevoland. (z.d.). *Inrichting poortgebieden Oostvaardersplassen*. Staatsbosbeheer. <https://www.staatsbosbeheer.nl/wat-we-doen/werk-in-uitvoering/oostvaardersplassen-poortgebieden>.

Staatsbosbeheer. (2023, januari). *Jaarrapportage monitoring Oostvaardersplassen 2023*. <https://www.staatsbosbeheer.nl/-/media/oostvaardersplassen/oostvaardersplassen-beheer/20240108-jaarrapportage-monitoring-oostvaardersplassen-2023.pdf>.

Staatsbosbeheer. (2024, januari). *Jaarrapportage Oostvaardersplassen 2024*. <https://www.staatsbosbeheer.nl/-/media/oostvaardersplassen/oostvaardersplassen-beheer/20240117-jaarrapportage-oostvaardersplassen-2024.pdf>.

Staatsbosbeheer. (2024, 25 oktober). *Feestelijke opening Natuurbelevingscentrum De Oostvaarders*. Nationaal Park Nieuw Land. <https://www.nationaalparknieuwland.nl/nl/ontwikkelingen/oostvaardersoever/wat-er-verder-gebeurt/feestelijke-opening-natuurbelevingscentrum-de-oostvaarders>.

Staatsbosbeheer. (n.d.). *Buitencentrum Oostvaardersplassen – bezoekersinformatie*. <https://www.staatsbosbeheer.nl/uit-in-de-natuur/locaties/buitencentrum-oostvaardersplassen/bezoekersinformatie>.

Staatsbosbeheer. (n.d.). *Excursie: Met de ecokar door de Oostvaardersplassen*. <https://www.staatsbosbeheer.nl/activiteiten/oostvaardersplassen/met-de-ecokar-door-de-oostvaardersplassen-almere>.

Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
wur.nl/environmental-research

Wageningen Environmental Research
Rapport 3467
ISSN 1566-7197



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AB Wageningen
T 0317 48 07 00
wur.nl/environmental-research

Rapport 3467
ISSN 1566-7197



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.
