

# ECONOMISCH PERSPECTIEF VOOR NATIONALE PARKEN

Oogst van de themagroep economie

30 september 2015



# INHOUD

Samenvatting: nieuwe wegen verkennen	3
1. Opgave en aanpak	4
2. Knelpunten en kansen	5
3. Waarden van natuur	7
Intermezzo: inspiratie uit het buitenland	9
4. Maatregelen	10
5. Strategie	14
6. Vervolgproces	18

## COLOFON

### **Deelnemers themagroep**

C. Verheijen, NP De Biesbosch (voorzitter)

H.Boetes, RCE

H. de Brabander, EZ

S. Greeuw, EZ

W. Jacobusse, IVN

K. Folkertsma, Provincie Drenthe/NP Drentsche Aa

G.J. Korte, RECRON

H. Schiphorst, SNP

### **Ondersteuning en rapportage**

Servicenet Nationale Landschappen (L. Graaff, F. Witte, J. Verstappen,

P. Veen, R. de Visser, J. Rutten)

# SAMENVATTING: NIEUWE WEGEN VERKENNEN

De themagroep ‘Economisch Perspectief’ heeft geconstateerd dat de ontwikkeling van Nationale Parken nieuwe stijl vraagt om een proces nieuwe stijl. Nieuwe business cases en verdienmodellen moeten ontwikkeld worden voor een betere dienstverlening, beleving en benutting. Het merk Nationaal Park moet veel sterker worden. Alleen dan kunnen we meer bezoekers trekken en meer partijen bij de exploitatie betrekken. Dit proces vraagt om lef. Lef om te durven toegeven dat het huidige stelsel van Nationale Parken niet meer werkt. En dat het economisch vermogen van onze mooiste natuurgebieden onvoldoende wordt benut. We zullen zekerheden los moeten laten en nieuwe wegen moeten verkennen. De in de Tweede Kamer aangenomen motie is een prachtige aanleiding om daar inhoud aan te geven.

## Economisch potentieel

Dit advies beperkt zich niet tot de financieringsopgave van de bestaande Nationale Parken. Het gaat om het optimaal benutten van het economisch potentieel van onze mooiste natuurgebieden. Dat potentieel wordt allereerst bepaald door de kwaliteit van het gebied: unieke natuurbelevingen, excellente infrastructuur en iconische bestemmingen. Een extra onderscheidend kenmerk is de verweving van de natuur met het cultuurlandschap. Die is uniek in de wereld en kan veel sterker vermarkt worden. Daarnaast wordt het economisch potentieel bepaald door de mogelijkheden voor allerlei functies in en rond het park en door de positieve effecten op de volksgezondheid, het klimaat en het vestigingsmilieu. Om dit potentieel beter te benutten zullen financiële instrumenten gebiedsgericht ingezet moeten worden en zullen geldstromen slimmer aan elkaar gekoppeld moeten worden. In hoofdstuk 4 wordt hiervoor een aantal suggesties gedaan. Gepleit wordt voor een zoneringsmodel met een centrale kern, waar natuurbehoud voorop staat, en een landschappelijke schil, waar meer mogelijkheden zijn voor nieuwe economische functies. Verder is de werkgroep van mening dat de Nationale Parken thuishoren in de ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland en op de MIRT-agenda.

## Strategische interventies

De bouwstenen voor een nieuwe ruimtelijke, financiële en organisatorische structuur voor de Nationale Parken zijn in hoofdlijnen wel bekend. De potenties van het merk zijn absoluut in beeld, al was het maar van buitenlandse voorbeelden. Toch is het ons tot nu toe nog niet gelukt om van die bouwstenen een stevig huis te maken en samen een echt sterk merk neer te zetten. In de SWOT-analyse in hoofdstuk 2 wordt een aantal oorzaken daarvan aangestipt. Om echt beweging te krijgen in het proces moeten bestaande kaders doorbroken worden. Daarom stellen we twee strategische interventies voor (hoofdstuk 5):

1. de oprichting van een onafhankelijke ‘brand organisatie’ die de marketing (branding) van de Nationale Parken gaat organiseren en die samen met de Nationale Parken en grote marktpartijen nieuwe product-markt-combinaties gaat ontwikkelen;
2. het opzetten van een aantal gebiedspilots, waarin samen met regionale stakeholders gewerkt wordt aan een integrale investeringsstrategie en ‘van onderop’ wordt voorgesorteerd op een nieuwe uitvoeringspraktijk.

Beide sporen kunnen op korte termijn starten en zo bijdragen aan de ontwikkeling van een nieuwe standaard voor de Nationale Parken. In hoofdstuk 6 wordt hier een concreet procesvoorstel voor gedaan.

## Onderzoeksprogramma

Parallel en ondersteunend aan de strategische interventies stellen we een onderzoeksprogramma voor met twee onderzoekslijnen (hoofdstuk 6):

1. ontwerpend onderzoek naar de gewenste ruimtelijke identiteit en mogelijke functionele programma’s, à la de aanpak van de Voorbeeldplannen Vierde Nota of de Ontwerpateliers voor het Deltaprogramma; een analyse van buitenlandse voorbeelden kan hier deel van uitmaken;
2. ontwikkeling van toetsbare criteria en een praktisch monitoringsysteem voor de economische evaluatie van Nationale Parken.

# 1. OPGAVE EN AANPAK

## Motie

Naar aanleiding van de motie in de Tweede Kamer van Van Veldhoven en Jacobi van 30 oktober 2014 vindt een heroverweging plaats van het stelsel van de Nationale Parken in Nederland. Daarbij is door de staatssecretaris aangegeven dat het niet de bedoeling is om de decentralisatie van het natuur- en landschapsbeleid terug te draaien. De achtergrond van de motie is dat Nationale Parken kansen bieden voor ondernemers, groei en betere spreiding van toerisme en bewustwording van de natuur in Nederland. De motie vraagt de regering om in overleg met alle betrokken organisaties een sterk merk te ontwikkelen voor de Nationale Parken 'nieuwe stijl', met een hoog niveau van dienstverlening, natuur, beleving, benutting en toegankelijkheid. Branding, het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen en governance zijn daarbij sleutelbegrippen.

## Advies

Op verzoek van programmadirecteur Kees Lever en ambtelijk opdrachtgever Dick Verheijen heeft de themagroep economie dit 'Economisch perspectief voor Nationale Parken' opgesteld. Het advies beperkt zich niet tot de evidente financieringsopgave voor de exploitatie van Nationale Parken, maar stelt het potentieel van deze (nieuwe) gebieden voor de Nederlandse economie centraal. Vanuit dit economisch perspectief worden criteria geformuleerd voor de aard en de omvang van de gebieden en strategieën voor de organisatie en de uitvoering. Tevens worden een onderzoeksagenda en een procesaanpak voor de korte termijn voorgesteld.

## Perspectief

Het economisch perspectief richt zich in het bijzonder op de aspecten van toerisme, dienstverlening, beleving, benutting en toegankelijkheid. Hierin onderscheiden Nationale Parken zich van gewone natuurgebieden. Het zijn bovendien voorwaarden voor een duurzaam verdienmodel. Een goede ruimtelijke afstemming op de intrinsieke natuurwaarden is een kernopgave voor de Nationale Parken nieuwe stijl. Daarom kijken we niet

alleen naar de pure natuurgebieden, maar ook naar aangrenzende gebieden, waar vaak meer ruimte is voor andere functies. Daarnaast wordt de vraag opgeworpen of ook de Nationale Landschappen en de (groene) Werelderfgoedgebieden bij de stelselherziening betrokken zouden moeten worden.

## Aanpak

De themagroep economie is tweemaal bij elkaar gekomen. Op de eerste bijeenkomst is een SWOT-analyse van de bestaande Nationale Parken uitgevoerd, zijn aansprekende internationale voorbeelden besproken en zijn voorlopige criteria en ambities voor de Nationale Parken nieuwe stijl geformuleerd. Op de tweede bijeenkomst zijn de criteria en ambities verder aangescherpt en zijn mogelijke uitvoeringsstrategieën en processtappen besproken. De werkgroep economie is ondersteund door medewerkers van Servicenet Nationale Landschappen, die ook de verslaglegging hebben verzorgd.

## 2. KNELPUNTEN EN KANSEN

Op de themagroepbijeenkomst van 31 augustus 2015 is een eerste SWOT-analyse uitgevoerd. De geeltjes op de volgende pagina geven een overzicht van de oogst. Hieronder volgt een korte toelichting.

### **Sterk**

De kracht van de huidige Nationale Parken ligt allereerst in de aanwezigheid van topnatuur. Ze omvatten bekende natuurgebieden zoals de Veluwe en de Biesbosch, maar ook nog enkele verborgen parels, zoals de Alde Feanen en het Grenspark De Zoom – Kalmthoutse Heide. Samen vormen ze een staalkaart van de Nederlandse natuur. Het 'merk' Nationaal Park draagt bij aan de bekendheid van de individuele parken en zorgt voor extra betrokkenheid van lokale en regionale stakeholders en bedrijven. Er zijn veel mensen, zowel professionals als talloze vrijwilligers, die zich met groot enthousiasme inzetten voor de Nationale Parken.

### **Zwak**

Daar staat tegenover dat er binnen de Nationale Parken nog steeds verdeeldheid heerst over de gezamenlijke koers en dat het 'merk' nog te weinig onderscheidend is, zowel nationaal als internationaal. Dit komt enerzijds door het grote aantal stakeholders en de interne gerichtheid van de parken en anderzijds door het ontbreken van eenduidige criteria en taakstellingen voor de gewenste kwaliteit.

### **Kans**

De Nationale Parken hebben volgens de themagroep de potentie om meer maatschappelijke en persoonlijke betrokkenheid met de natuur te organiseren. Daarbij wordt er een rol gezien voor op nationaal niveau acterende 'ambassadeurs'. De groei van het binnenlandse en het buitenlandse toerisme, met name vanuit België en Duitsland, biedt kansen om nieuwe verbindingen te leggen met de vrijetijdseconomie. Ook de toegenomen aandacht voor gezondheid, welzijn en sociale participatie biedt kansen voor de Nationale Parken.

### **Bedreiging**

De afnemende aandacht van de overheid en het ontbreken van duidelijke beleidskaders wordt als een serieuze bedreiging gezien voor de continuïteit en de samenhang van de Nationale Parken. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het ontbreken van een landelijk budget voor de marketing. Maar ook het gebrek aan ambitie bij de Nationale Parken zelf (de 'het-is-zoals-het-is' mentaliteit) is als een bedreiging genoemd. Daardoor blijft de ontwikkeling van onderscheidend aanbod achter. Daarbij speelt ook de angst voor 'Disney'-achtige ontwikkelingen een rol. Sommige parken zien de ongebreidelde toestroom van toeristen als een bedreiging van de rust en de natuur.

## Strenghts

Topkwaliteit  
natuur

Ambitie is  
aanwezig

Het merk  
Nationaal Park

Niet-ontsloten  
parels

Passie van  
betrokkenen

Sterk  
ondernemers-  
klimaat

## Weaknesses

Veel  
stakeholders

Verdeeldheid  
parken

Hobbyisme

"NIMBY"

Te weinig  
onderscheidend

Geen  
eenduidige  
basis/criteria

## Opportunities

'slapende  
ambassadeurs'  
en 'leading  
figures'

Park van iedere  
Nederlander

Groei in  
toerisme en  
dagrecreatie  
NL, BE, D

Verbindingen  
vrijtijds-  
economie en  
welzijn

Maatschappelijke  
betrokkenheid

Waarde van  
parken expliciet  
maken

## Threats

"AH to go" in  
plaats van  
onderscheidend  
aanbod

Geen geld voor  
marketing

Te veel 'Disney'

Onduidelijke  
kaders vanuit  
overheid

Freerider  
problem

"Het is zoals  
het is"  
mentaliteit

# 3. WAARDEN VAN NATUUR

Natuur heeft een intrinsieke waarde, maatschappelijke waarde en economische waarde. Voor elk van deze waarden zijn specifieke indicatoren te onderscheiden, die voor een deel ook goed te kwantificeren zijn. Bovendien zijn bij elk van deze waarden verschillende partijen betrokken in verschillende rollen. Voor het economisch perspectief van Nationale Parken zijn met name de maatschappelijke en economische waarde relevant. Deze kunnen uiteraard niet los gezien worden van de intrinsieke waarde.

## 1. Intrinsieke waarde

De intrinsieke waarde van de natuur is de primaire grondslag voor de bescherming van natuurgebieden. In landelijke wetgeving en internationale afspraken is dit vastgelegd. Ook in provinciale verordeningen en gemeentelijke bestemmingsplannen kunnen beschermingsmaatregelen worden opgenomen. De intrinsieke waarde was leidend voor de aanwijzing en begrenzing van de bestaande Nationale Parken en is ook bepalend voor de toeristische aantrekkingskracht en het verdienpotentieel. Vanuit economisch perspectief is het behoud van deze waarde -door middel van een duurzaam beheer- een basisvoorwaarde. Het is echter niet het primaire doel van de Nationale Parken.

### Indicatoren

- aantal voorkomende zeldzame soorten, bijvoorbeeld Rode Lijst-soorten;
- omvang (hoe groter, hoe beter);
- mate waarin natuurlijke processen ongestoord kunnen verlopen.

## 2. Maatschappelijke waarde

De maatschappelijke waarde van natuur zit in de bijdrage aan recreatie, toerisme, volksgezondheid, drinkwaterwinning, waterveiligheid, klimaatregulering, educatie, voedselvoorziening en vestigingsklimaat. Dit zijn publieke doelen waarvoor de overheid een specifieke verantwoordelijkheid heeft en waarmee grote economische belangen zijn gemoeid. Vanuit economisch perspectief is het verstandig om de verbinding te zoeken met

andere sectoren. Dit kan meerwaarde geven aan noodzakelijke investeringen of kostenbesparingen opleveren. Juist in Nationale Parken, die meerdere doelen dienen.

### Indicatoren

- bezoekersaantal;
- aantal deelnemers aan educatieve, sociale, culturele en sportieve activiteiten in de natuur;
- naamsbekendheid;
- gezondheidseffecten;
- werkgelegenheidseffecten;
- waterbergingscapaciteit;
- capaciteit drinkwatervoorziening;
- CO<sub>2</sub>-vastlegging.

## 3. Economische waarde

De economische waarde van de natuur wordt bepaald door de feitelijke opbrengsten van economische activiteiten, die direct toe te rekenen zijn aan de aanwezigheid van natuurgebieden. Hoe groot die opbrengsten zijn en hoe deze gedeeltelijk teruggeïnvesteed kan worden in het beheer en de ontwikkeling van natuur is onderwerp van vele studies. Zo is voor het National Park Weerribben-Wieden berekend dat tegenover elke euro die wordt geïnvesteerd in het beheer 9 euro's worden omgezet in de recreatieve sector, waarvan er bijna 4 via de belasting terecht komen in de schatkist (zie Quickscan Nationale Parken, SNP). En zo wordt de exploitatie van het Nationaal Park Zuid-Kennemerland voor een belangrijk deel gefinancierd met de opbrengsten van de drinkwatervoorziening door waterwinbedrijf PWN.

### Indicatoren

- omzet in de recreatieve sector;
- extra vastgoedwaarde;

- opbrengsten drinkwatervoorziening;
- overige opbrengsten (bijvoorbeeld houtoogst).

### **De waarde van Nationale Parken**

De discussie over nieuwe verdienmodellen voor de Nationale Parken moet in het licht van deze brede waardestelling gezien worden. De huidige Nationale Parken zijn niet uitsluitend gericht op de intrinsieke natuurwaarde, maar willen de mensen hiermee in contact brengen. De maatschappelijke waarde is dus minstens zo belangrijk. Dat geldt des te meer voor de Nationale Parken nieuwe stijl, waar benutting een expliciet thema is. De grote investeringen die met deze maatschappelijk waarde verbonden zijn, bieden in principe vele mogelijkheden voor passende financiële arrangementen. Zowel de overheid als ondernemers hebben hierin een rol. Enerzijds door het koppelen van bestaande geldstromen, anderzijds door het genereren van nieuwe geldstromen. De overheid kan daarvoor de juiste condities creëren.

### **Ruimtelijke dimensie**

De verschillende waarden hebben elk ook een eigen ruimtelijke dimensie. De intrinsieke waarde is duidelijk geconcentreerd in de echte natuurgebieden c.q. binnen de begrenzing van de bestaande Nationale Parken. De economische waarde slaat vooral neer in een schil rondom de Nationale Parken. In deze schil liggen de hotels, restaurants en andere voorzieningen, die voor hun omzet (mede) afhankelijk zijn van de nabijheid van een Nationaal Park. De maatschappelijke waarde kan zowel in de natuurgebieden zelf liggen (bijvoorbeeld een waterbergingsfunctie) als zich ver daarbuiten doen gelden (bijvoorbeeld gezondheidseffecten).



# INTERMEZZO: INSPIRATIE UIT HET BUITENLAND

Het begrip Nationaal Park wordt internationaal gebruikt en herkend. Voorbeelden als het Yellowstone Park in de Verenigde Staten en het Kruger Park in Zuid-Afrika spreken tot ieders verbeelding. Binnen Europa zijn de Nationale Parken verenigd in de Europarc Federation. SNP vertegenwoordigt daarin de Nederlandse Nationale Parken.

Wat kunnen de Nederlandse Nationale Parken leren van buitenlandse parken, als het gaat om de ontwikkeling van nieuwe verdien- en participatiemodellen? Op de themagroepbijeenkomst van 31 augustus 2015 zijn enkele aansprekende voorbeelden gepresenteerd en besproken.

## Bregenzerwald en Hohe Tauern

In het Bregenzerwald en de Hohe Tauern in Oostenrijk leiden onderlinge afhankelijkheden van landbouw, horeca en (winter)sport tot een sterke samenhang en een sterk management van het park. Duurzame ontwikkeling wordt gestimuleerd door regionale kringlopen op te zetten, bijvoorbeeld door afvalverbranding te koppelen aan de verwarming van verblijfsaccommodatie. Omdat de verschillende business cases van de belangrijkste spelers worden verbonden, komt financiering tot stand en wordt het onderhoud van het park een gezamenlijk belang, in plaats van een financiële last.

## London National Park City

Het 'London National Park City'-initiatief wil van de stad Londen een nationaal park maken, om de stadsinwoners weer trotse eigenaar te maken van de lokale parken en alle verhalen en tradities die daarbij horen. De investeringen in Londen als park worden niet louter gericht op natuurbehoud. Men richt zich ook op het verbeteren van de toegankelijkheid van groen, biodiversiteit en luchtkwaliteit. In nog bredere zin dient het park als inspiratie voor duurzamer wonen ('green homes') en biedt het aanknopingspunten voor bedrijven om in natuur te investeren. Zo draagt het park

bij aan het oplossen van veel bredere vraagstukken over de gezondheid van de stad en haar inwoners.

## Spiegelen

Hoewel er grote verschillen zijn in de aard, omvang, historische achtergrond en maatschappelijke context zijn er interessante lessen te leren van buitenlandse voorbeelden. We hoeven zeker niet in alles het wiel opnieuw uit te vinden. Een gerichte analyse van een buitenlandse voorbeelden kan helpen om kennis te verwerven en inspiratie op te doen. Anderzijds moeten we ons er wel van bewust zijn dat elke situatie om een specifieke aanpak vraagt en dat het Nederlandse landschap en de Nederlands traditie van landinrichting en ruimtelijke ordening in veel opzichten uniek zijn. Daarom zullen de buitenlandse voorbeelden goed gespiegeld moeten worden aan de Nederlandse context en omgekeerd.



*Succesfactoren van twee buitenlandse voorbeelden, zoals besproken in de themagroepbijeenkomst van 31 augustus 2015.*

## 4. MAATREGELLEN

De centrale opgave voor de Nationale Parken, zoals die voortvloeit uit de motie van Van Veldhoven en Jacobi, is om de maatschappelijke en economische waarde van deze gebieden te vergroten, met behoud en zo mogelijk vergroting van de intrinsieke waarde. In dit hoofdstuk stellen we een aantal maatregelen voor, die de overheid al dan niet samen met private partners kan nemen. Juist door de verbinding te leggen tussen de verschillende waarden kan een extra slag gemaakt worden. De indicatoren uit het vorige hoofdstuk kunnen gebruikt worden om de maatregelen operationeel en toetsbaar te maken en eventueel tot een 'ranking' van gebieden te komen. Dit vraagt om nader onderzoek en nadere afwegingen.

Het huidige aantal en de huidige omvang van de Nationale Parken zijn voor ons geen vaststaand gegeven. Vanuit economisch perspectief liggen aanpassingen zelfs voor de hand. Ook hiervoor geldt dat nog nader onderzoek en nadere afwegingen nodig zijn.

### 1. Intrinsiek: topnatuur in een toplandschap

Zowel voor de intrinsieke waarde als voor de internationale 'Holland promotion' is het goed om in te zetten op de ecosystemen die typisch zijn voor Nederland: de Zeeuwse delta, de Hollandse Kust, de Waddenzee, de grote rivieren, meren, moerassen en beekdalsystemen. Deze grote systemen hebben unieke natuurbelevingen te bieden, die essentieel zijn voor de vermarkting van de Nationale Parken. Ze hebben wel een minimale schaal nodig. De genoemde ecosystemen zijn nauw verbonden met de Nederlandse ontginningsgeschiedenis en waterstaatskunst. Ze herbergen wereldberoemde landschappen en cultuurhistorische structuren, met eigen intrinsieke (culturele) waarden. De verwevenheid tussen natuur en landschap is in hoge mate kenmerkend voor Nederland. Daarom ligt het voor de hand om de Nationale Landschappen en de groene Werelderfgoederen bij de ontwikkeling van de Nationale Parken te betrekken. Samen lukt het waarschijnlijk beter om een 'sterk merk' neer te zetten en extra toeristen en investeerders naar Nederland toe te halen.

Het behoud van natuurgebieden als een collectief goed met een intrinsieke waarde vraagt om een blijvende betrokkenheid van de overheid. Op grond van internationale verplichtingen in het kader van Nature 2000 zal een basisfinanciering voor het natuurbeheer noodzakelijk blijven. Daarnaast verdienen de Nationale Parken als iconen van de Nederlandse natuur een plaats in de ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland. Dat betekent dat ze ook een plaats moeten krijgen op de MIRT-agenda.

### Maatregelen

- zet in op grote systemen met unieke natuurbelevingen;
- maak een koppeling met de Nationale Landschappen en de groene Werelderfgoedgebieden;
- agendeer de Nationale Parken aan de MIRT-tafel.

### 2. Maatschappelijk: optimaal ontsluiten, functies combineren

Een excellente toeristisch-recreatieve infrastructuur is een voorwaarde om binnenlandse en buitenlands bezoekers te trekken, dat wil zeggen duidelijke toegangen, aantrekkelijke routestructuren en hoogwaardige informatievoorzieningen. Het is ook een voorwaarde om nieuwe investeerders aan te trekken en de exploitatie van hoogwaardige verblijfsvoorzieningen mogelijk te maken. Iconische bestemmingen horen daarbij. Het Nationaal Park Hoge Veluwe dankt zijn populariteit bijvoorbeeld mede aan het Kröller Müller museum. De molens van Kinderdijk zijn een icoon van Nederland en nauw verbonden met de geschiedenis van de delta. De aantrekkingskracht en de marketingwaarde van dergelijke iconen kan benut worden voor extra kwaliteitsimpulsen en een duurzame exploitatie van de Nationale Parken. Dit vraagt niet alleen om slimme financiële arrangementen, maar ook om een integrale ruimtelijke ontwikkeling. Bestaande iconen kunnen beter verbonden worden met Nationale Parken en er kunnen nieuwe ontwikkeld worden.

Naast de interne ontsluiting en de aanwezigheid van aansprekende publiekstrekkingen is de externe bereikbaarheid belangrijk. In een gebied dat goed bereikbaar is voor een grote doelgroep is de exploitatie van allerlei voorzieningen immers makkelijker rendabel te maken dan in afgelegen gebieden.

Bij de begrenzing en inrichting van de Nationale Parken nieuwe stijl zou bovendien slim ingespeeld moeten worden op combinatiemogelijkheden met andere functies en doelen. Denk aan de ontwikkeling van natuurlijke 'klimaatbuffers' ten behoeve van waterberging, waterzuivering, CO<sub>2</sub>-vastlegging en verkoeling. Of aan een bredere toepassing van 'opcenten' op de drinkwaterwinning of 'natuurcompensatiegelden' voor grote infrastructuurwerken. De Nationale Parken kunnen proeftuinen worden voor duurzame ontwikkeling en zo tegelijkertijd meeprofiteren van de daarvoor bestemde budgetten. Daarvoor zullen niet alleen passende financiële instrumenten ontwikkeld moeten worden, maar ook nieuwe ruimtelijke arrangementen en planologische regimes.

### **Maatregelen**

- stimuleer praktijkpilots voor slimme functiecombinaties en innovatieve ruimtelijke arrangementen;
- onderzoek bredere toepassing van 'opcenten' van drinkwaterwinning;
- onderzoek bredere toepassing van natuurcompensatiegelden voor grote infrastructuur;
- betrek de Nationale Parken bij de uitvoering van het Deltaprogramma.

### **3. Economisch: meer ruimte voor investeringen uit de markt**

Om de economische waarde van Nationale Parken te vergroten en bij te laten dragen aan een duurzame exploitatie moet er meer ruimte komen voor nieuwe investeringen in de toeristisch-recreatieve productontwikkeling. Dat betekent dat rondom de echte natuurkernen, waar vaak minder mogelijk is, een ontwikkelingszone wordt aangewezen, waar nieuwe voorzieningen juist worden gestimuleerd. In buitenlandse Nationale Parken wordt dit schillenconcept veel toegepast en ook in Nederland zijn er

al goede voorbeelden van, zoals de Veluwe en de Drentsche Aa. Om de extra opbrengsten ten goede te laten komen aan de exploitatie van het Nationaal Park zijn allerlei financiële arrangementen denkbaar. In veel gebieden wordt hier al hard aan gewerkt. Een kansrijke optie is de toepassing van de Wet Bedrijven Investeringszone in het buitengebied (zie LEI adviezen 2012 en 2014). Dit is een middel om alle ondernemers die een belang hebben bij recreatie en toerisme mee te laten betalen aan het beheer, mits de meerderheid van de ondernemers daarmee instemt.

Los van de financiële instrumenten is meer samenwerking tussen overheden en bedrijven nodig om nieuwe investeringen van de grond te krijgen en zo economische meerwaarde te realiseren. Het helpt als er leidende stakeholders zijn die het initiatief willen nemen en ook iets te investeren hebben. Daarom moeten naast de traditionele groene partners ook grotere marktpartijen aangehaakt zijn, zoals energiebedrijven, waterwinbedrijven, recreatie-ondernemingen, zorginstellingen, verzekeraars en projectontwikkelaars. Belangrijk voor de betrokkenheid is dat de deelnemende partijen invloed en zicht hebben op de besteding van 'hun' geld. Bij generieke belastingheffing en ook de gemeentelijke toeristenbelasting is dat minder het geval.

### **Maatregelen**

- ontwikkel een zoneringsprincipe om meer ruimte te bieden aan investeringen uit de markt, gekoppeld aan financiële instrumenten om de extra opbrengsten ten goede te laten komen aan de exploitatie;
- start praktijkpilots met toepassing van de Wet Bedrijven Investeringszone in het buitengebied;
- betrek grote marktpartijen, zoals de 'leaders for nature', meer bij de ontwikkeling en de exploitatie van Nationale Parken en ontwikkel met hen innovatieve, publiek-private 'business cases'.

# UNIEKE NATUURBELEVINGEN



Nationaal Park De Biesbosch



National Landschap Veluwe



Nationaal Park i.o. Oostvaardersplassen



Werelderfgoed Waddenzee



Nationaal Park Wieden-Weerribben

# ICONISCHE BESTEMMINGEN



Kinderdijk  
300.000 bezoekers/jaar



Schiermonnikoog  
250.000 bezoekers/jaar  
1 miljoen overnachtingen/jaar



Keukenhof  
800.000 bezoekers/jaar



Zaanse Schans  
1,5 miljoen bezoekers/jaar



Kröller Müller  
300.000 bezoekers/jaar

## 5. STRATEGIE

Sommige maatregelen uit het vorige hoofdstuk zullen mogelijk op weerstand stuiten. We hebben te maken met een complex dossier en veel gevestigde belangen. Willen we echt een sprong voorwaarts maken, is eigenlijk een nieuwe ‘mindset’ nodig van alle betrokken partijen, zowel op Rijksniveau als op regionaal en lokaal niveau.

Om zo’n nieuwe ‘mindset’ mogelijk te maken, stellen we een aanpak voor via twee parallelle lijnen:

1. Op Rijksniveau: de ontwikkeling van een ‘sterk merk’ voor de Nationale Parken, op commerciële basis door een zelfstandige ‘brand organisatie’.
2. Op regionaal niveau: de ontwikkeling van een meer investeringsgedreven uitvoeringsstrategie in een aantal concrete praktijkpilots.

### Ad 1. Nationale merkontwikkeling

Internationaal is het begrip Nationaal Park een sterk merk, maar in Nederland lijkt het merk nog relatief weinig ontwikkeld. Daardoor legt het politiek weinig gewicht in de schaal en lukt het niet om grote marktpartijen echt aan het merk te binden. Naar onze mening is de Nederlandse natuur absoluut een sterk product, zeker in combinatie met Nederlandse landschap. En er is ook zeker een markt voor dit product, zowel in het binnenland als in het buitenland. Denk aan het succes van films als ‘De Nieuwe Wildernis’ en ‘Natuur in de Delta’ en aan de verwachte groei van het internationale toerisme. De opgave voor de Nationale Parken is in zekere zin een opgave voor de ontwikkeling van nieuwe product-marktcombinaties en daarmee een marketingopgave. Vanuit zo’n benadering kunnen nieuwe perspectieven in beeld komen en oude denkwijzen worden doorbroken. Volgens ons kan een zelfstandige ‘brand organisatie’ daar de perfecte katalysator voor zijn. Een dergelijke organisatie zou los van bestaande structuren, maar wel samen met potentiële stakeholders, nieuwe product-marktcombinaties kunnen verkennen en een ‘sterk merk’ kunnen neerzetten, dat uiteindelijk geld waard is. Juist door dit los te koppelen van be-

staande structuren wordt nieuwe energie en creativiteit gemobiliseerd. We kunnen ons voorstellen dat de ‘brand organisatie’ twee jaar de tijd krijgt om het merk Nationaal Park te ontwikkelen en kapitaalkrachtige investeerders aan dit merk te verbinden. De ‘brand organisatie’ zou een onafhankelijke positie moeten hebben ten opzichte van de overheid en de terreinbeheerders, maar wel serieuze inbreng moeten leveren in het ingezette transitietraject. Vanuit marketingperspectief kan zij praktische bouwstenen aandragen voor de nieuwe standaard voor de Nationale Parken.

### Ad 2. Regionale investeringsstrategie

De Nationale Parken zullen primair op het regionale niveau gestalte moeten krijgen: daar vinden de investeringen plaats, daar zit de betrokkenheid. De huidige Nationale Parken (en Nationale Landschappen) zijn al regionaal georganiseerd, maar vaak te eenzijdig of te vrijblijvend, waardoor ze slagkracht missen en de continuïteit voortdurend onder druk staat. In het Nationaal Park De Biesbosch en het Nationaal Landschap IJsseldelta wordt gewerkt aan een nieuw uitvoeringsmodel, waarin meer stakeholders worden betrokken en waarin niet de financieringsopgaven maar de investeringsperspectieven centraal staan. Hier hoort ook een ander organisatie-model bij. Deze aanpak biedt concrete handvatten om tot een duurzame exploitatie te komen en verdient een bredere toepassing. De aanpak wordt gekenmerkt door de volgende vijf randvoorwaarden.

#### 1. Belanghebbenden

Alle belanghebbenden in het gebied zijn betrokken, niet alleen de traditionele groene partners, maar ook marktpartijen die naast hun eigen ondernemingsbelang direct of indirect een belang hebben bij de kwaliteit van de omgeving of de bezoekersaantallen.

#### 2. Regisseur

Er moet een centrale regisseur of parkautoriteit zijn die de belanghebbenden bij elkaar brengt en houdt en die verschillende programmalijnen aan

elkaar kan verbinden. In eerste instantie kan dit een 'aanjager' zijn vanuit de overheid, het bedrijfsleven of een maatschappelijke organisatie, en liefst vanuit alledrie. Uiteindelijk is een meer structurele vorm van samenwerking noodzakelijk.

### 3. Verdienvermogen

Het gebied moet verdienvermogen hebben. Dat wil zeggen dat de begrenzing, de inrichting en de planologie voldoende aanknopingspunten moeten bieden om nieuwe investeringen uit te lokken of bestaande geldstromen aan elkaar te kunnen koppelen.

### 4. Draagvlak

Een breed draagvlak onder bewoners en gebruikers is essentieel. Daarom moeten ook de betrokkenheid en de zeggenschap van deze groepen georganiseerd worden en een plaats krijgen in de gebiedsontwikkeling en de organisatiestructuur. Op dit gebied kan overigens rijkelijk geput worden uit de ervaringen in bestaande Nationale Parken en Nationale Landschappen. In de huidige overlegorganen van de Nationale Parken werken bijvoorbeeld eigenaren en andere partijen vrijwillig samen. Dit versterkt het gezamenlijk realisatievermogen terwijl de organisatie licht blijft.

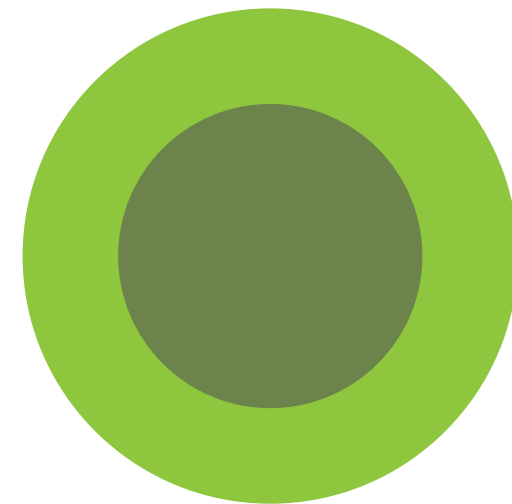
### 5. Breder perspectief

De Nationale Parken hebben een nationale betekenis en de regionale gebiedsontwikkeling moet vanuit dit bredere perspectief opgevat worden, al was het maar om een beroep te kunnen doen op landelijke middelen. Dit vraagt van de lokale stakeholders dat zij verder kijken dan het lokale belang. Overigens zien we dat veel stakeholders trots zijn op hun gebied en graag het predicaat Nationaal Park (of Nationaal Landschap) dragen.



## TOPNATUUR + TOPLANDSCHAP = NATIONAAL PARK

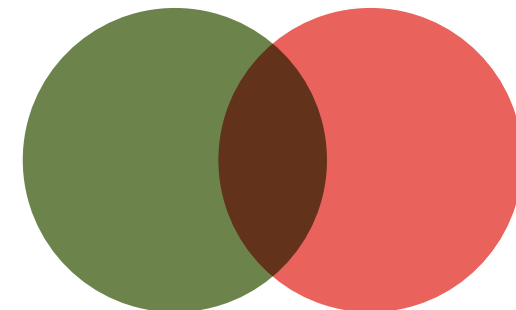
Natuur en landschap zijn in Nederland nauw met elkaar verweven. Toch zijn de Nationale Parken en de Nationale Landschappen heel verschillende entiteiten met een eigen begrenzing. Waar Nationale Parken en Nationale Landschappen overlappen, zoals bij de Veluwe en de Drentsche Aa, zijn meer samenhangende eenheden ontstaan met meer ontwikkelingsmogelijkheden. Deze structuur van een natuurkern met een landschapsschil kan model staan voor de Nationale Parken nieuwe stijl.





## VERBINDING MET DE STAD

De belangrijkste doelgroep voor de Nationale Parken zit in de steden: daar komen de meeste bezoekers vandaan. Voor het stedelijke vestigingsklimaat is het ook gunstig als er een aantrekkelijk Nationaal Park in de buurt ligt. De Nationale Parken De Biesbosch en Zuid-Kennemerland grenzen aan grote steden en vormen onderdeel van de groenstructuur van de Randstad. De Drentsche Aa is het 'High Park' van de regio Groningen-Assen. Voor de Nationale Parken nieuwe stijl zou de verbinding met de stad een bijzonder aandachtspunt moeten zijn, zowel uit maatschappelijk als uit economisch oogpunt. Zeker in de Randstad liggen kansen: hier liggen unieke natuurgebieden in een uniek landschap. Zie ook de referentie van London National Park City (Intermezzo: inspratie uit het buitenland).



## 6. VERVOLGPROCES

De transitie is al in volle gang. Het programma van de Nationale Parken nieuwe stijl loopt drie jaar, waarvan we nog ruim twee jaar te gaan hebben. Natuurlijk is het werk in 2017 nog niet klaar: de echte veranderingen zullen dan pas beginnen. Kortom: snelheid is geboden. We adviseren om op korte termijn actie te ondernemen op drie sporen:

1. De oprichting van de brand organisatie;
2. Het opstarten van een aantal regionale gebiedspilots;
3. Het opzetten van een ondersteunend onderzoeksprogramma.

We denken dat er eind van dit jaar een plan van aanpak kan liggen voor ieder van deze drie sporen en dat er in 2016 al serieuze stappen gezet kunnen worden. Op deze wijze kunnen de (tussentijdse) resultaten verwerkt worden in het lopende transitietraject en tegelijkertijd voorgesorteerd worden op een nieuwe uitvoeringspraktijk.

### Ad 1. Brand organisatie

Het concept van de brand organisatie is beschreven in hoofdstuk 5. De organisatie zal gedragen moeten worden door de belangrijkste stakeholders, zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en bestaande marketingorganisaties. Tegelijkertijd zal de brand organisatie nieuwe partijen bij de ontwikkeling van het merk Nationaal Landschap moeten betrekken en nieuwe product-marktcombinaties moeten ontwikkelen. De huidige organisatiestructuur rond de Nationale Parken is hier onvoldoende op ingericht. Voorgesteld wordt om op korte termijn een 'kwartiermaker' aan te stellen die samen met de diverse stakeholders een plan van aanpak maakt voor de komende twee jaar. In die twee jaar moet de haalbaarheid verkend worden en een uitvoeringsorganisatie opgezet. Doel is om het merk Nationaal Park steviger te positioneren en kapitaalcrachtige investeerders (waaronder multinationals) aan dit merk te verbinden. Tevens kan dit traject vanuit een merk- en marktgerichte benadering bouwstenen aangeleverd voor de nieuwe standaard voor het 'product' Nationaal Park.

### Ad 2. Regionale gebiedspilots

De ontwikkeling van een sterk merk kan niet zonder een sterk product. De noodzakelijke ruimtelijke, financiële en organisatorische vernieuwing zal in de praktijk, dat wil zeggen in de regio, plaats moeten vinden. In hoofdstuk 5 is voorgesteld hiervoor een aantal gebiedspilots op te starten.

Concrete aanbeveling is om met zo'n vijf a zes gebieden nieuwe ruimtelijke, financiële en organisatorische modellen te gaan verkennen. Dat hoeven niet per sé bestaande Nationale Parken te zijn, maar kunnen ook nieuwe clusters van gebieden zijn. Juist de zoektocht naar de beste omvang en begrenzing moet onderdeel zijn van de pilot. De pilot moet gedragen en liefst geïnitieerd worden door regionale stakeholders, inclusief de provincies. Wij zijn ervan overtuigd dat er voldoende enthousiasme is in de regio om aan dergelijke pilots mee te doen.

De komende maanden zouden gebruikt kunnen worden om tot een selectie van de gebiedspilots te komen en met de regionale stakeholders nadere afspraken te maken over de aanpak. Per gebied kunnen specifieke opgaven of thema's centraal staan, maar voorop staat dat de pilots een integraal karakter hebben en concrete bouwstenen opleveren voor de definiëring van de nieuwe standaard voor de Nationale Parken. Een actieve wisselwerking met de landelijke pilot voor een nieuwe brand organisatie is onderdeel van het traject en kan waardevolle synergie opleveren. De doorlooptijd van de gebiedspilots bedraagt twee jaar. Daarna zouden de gebieden als 'koplopers' van de Nationale Parken nieuwe stijl verder kunnen.

### Ad 3: Onderzoeksprogramma

Om de voorgestelde vernieuwingen te voeden en te ondersteunen is een gericht onderzoeksprogramma nodig en zal gerichte expertise ingezet moeten worden. Dit zal voor een deel bestaan uit de integratie en ope-

rationalisering van bestaande kennis en voor een deel uit een creatieve ontwerpslag. We pleiten voor een nauwe afstemming met de twee eerdergenoemde sporen. Op landelijk niveau moeten heldere criteria en een praktische monitoringssystematiek ontwikkeld worden om het verandingsproces te kunnen toetsen en bijsturen. In de gebiedspilots kunnen nieuwe ruimtelijke, financiële en organisatorische modellen onderzocht worden die op hun beurt input leveren voor de landelijke standaard.

Concreet stellen we twee onderzoekslijnen voor:

1. ontwerp onderzoek naar de gewenste ruimtelijke identiteit en mogelijke functionele programma's, à la de aanpak van de Voorbeeldplannen Vierde Nota of de Ontwerpateliers voor het Deltaprogramma; een analyse van buitenlandse voorbeelden kan hier deel van uitmaken;
2. ontwikkeling van toetsbare criteria en een praktisch monitoringssysteem voor de economische evaluatie van Nationale Parken.

### **Toelichting monitoringssystematiek**

Als het gaat om de intrinsieke waarde zijn de omvang van het gebied, het aantal voorkomende Rode Lijstsoorten en de arealen van verschillende habitattypen heel goed meetbaar. In het kader van het Europese natuurbeleid zijn hiervoor ook toetsbare taakstellingen geformuleerd. Voor de maatschappelijke en economische waarde ligt dat complexer. Veel criteria zijn nog kwalitatief, een objectieve nulmeting ontbreekt en er zijn ook nog geen algemeen geaccepteerde taakstellingen. Daarom wordt voorgesteld om nader onderzoek te doen naar een monitoringssystematiek voor het bepalen van de economische betekenis van de Nationale Parken.

We hoeven niet op nul te beginnen. De 'Quickscan Nationale Parken' biedt de nodige basisinformatie voor een nulmeting. In het kader van de lopende evaluatie van het Nederlandse natuurbeleid door Ecorys is al een systematiek op hoofdlijnen ontwikkeld, waarin ook de driedeling intrinsiek, maatschappelijk en economisch wordt gebruikt. Cruciaal is vooral om met elkaar het gesprek aan te gaan over de taakstellingen, die voldoende ambitieus en tegelijkertijd realistisch moeten zijn. Er is behoefte aan een

landelijke set van criteria en taakstellingen, waarbinnen vervolgens elk Nationaal Park zijn eigen profiel kan kiezen en eigen accenten kan leggen. Het monitoringssysteem moet geen keurslijf worden, waaraan elk Nationaal Park moet voldoen, maar vooral een uitdaging om de lat hoog te leggen. Hieronder staan mogelijke parameters voor het bepalen van de maatschappelijke en economische waarde.

Parameters maatschappelijke waarde:

- naamsbekendheid (regionaal, nationaal en internationaal);
- bezoekersaantal;
- participatiegraad van burgers en maatschappelijke organisaties;
- participatiegraad van ondernemers;
- werkgelegenheid (direct en indirect).

Parameters economische waarde:

- exploitatiekosten (natuurbeheer, toeristisch-recreatieve infrastructuur, marketing en educatie);
- opbrengsten in de toeristisch-recreatieve sector;
- opbrengsten in overige sectoren;
- financiële bijdrage van ondernemers aan de exploitatie;
- financiële bijdrage van de overheid aan de exploitatie.

Minstens zo belangrijk is om ook een praktische toolbox te ontwikkelen om te kunnen sturen op het realiseren van de taakstellingen. Er is inmiddels een breed scala aan financiële instrumenten ontwikkeld (streekrekening, gebiedsfonds, landschapsveiling, recreatieconcessies, ecosysteemdiensten, natuuraandelen, parkeergelden etc.), maar welke instrumenten (of combinaties van instrumenten) het meest effectief zijn, is nog niet zo duidelijk. Het SNP stelt in ieder geval dat de opbrengsten tot nu toe in vrijwel geen enkel Nationaal Park zodanig zijn dat ze overheidsbijdragen overbodig maken. Meer perspectief in dat opzicht biedt wellicht de toepassing van de Wet Bedrijven Investeringszone in het buitengebied (zie LEI adviezen 2012 en 2014). Dit is een middel om alle ondernemers die een belang hebben bij recreatie en toerisme mee te laten betalen aan

het beheer, mits de meerderheid van de ondernemers daarmee instemt. In de gebiedspilots zullen de praktische toepassingsmogelijkheden en effecten nader onderzocht worden.

