

Op weg naar nieuwe Nationale Parken

Eindrapport van de Commissie Realisatie Natuurverkiezing

Commissie Realisatie Natuurverkiezing

Prof. mr. Pieter Van Vollenhoven (voorzitter)

Drs. Pieter Baars

Prof. dr. Joop Schaminée

Prof. dr. André van der Zande

Drs. Bart Swanenvleugel (secretaris)

28 Februari 2018

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	1
2	WAT GING VOORAF?	1
2.1	NODIG VOOR NATUUR: DUIDELIJKHEID, RUIMTE EN BETROKKENHEID	1
2.2	NAAR EEN NIEUWE STANDAARD VOOR NATIONALE PARKEN	2
2.3	RAPPORT 'WANNEER EEN NATIONAAL PARK?'	3
3	DE REALISATIE VAN DE NATUURVERKIEZING	4
4	KANTTEKENINGEN BIJ DE CONCEPTSTANDAARD VOOR NATIONALE PARKEN	7
5	ADVIES	12
	BIJLAGE I ONDUIDELIJKHEID IN HET NATUURBELEID	15
	BIJLAGE II CONCEPTSTANDAARD NATIONALE PARKEN D.D. 12 DECEMBER 2017	16
	BIJLAGE III GEDETAILLEERDE OPMERKINGEN BIJ DE CRITERIA VAN DE CONCEPTSTANDAARD	27

1 Inleiding

De Commissie Realisatie Natuurverkiezing ging in 2017 op verzoek van de Staatssecretaris van Economische Zaken, de heer Van Dam, aan de slag om een onafhankelijke bijdrage te leveren aan de mogelijke realisatie van de in het kader van de natuurverkiezing gestelde doelen. Vanuit onze opdracht hebben wij veelvuldig gesproken en gecorrespondeerd met deelnemers aan de natuurverkiezing, om te bezien in hoeverre zij erin slagen om hun ambities te verwezenlijken en welke hindernissen zij daarbij ervaren. De lessen die wij uit die contacten hebben meegenomen zijn verwerkt in het voorliggende rapport. Bovendien hebben wij ons gebogen over de ontwikkeling van een nieuwe standaard voor Nationale parken. In mei 2017 hebben we daarover geadviseerd aan de Staatssecretaris van Economische Zaken met het rapport 'Wanneer een Nationaal Park?' en ook in dit rapport zullen we daar uitvoerig bij stilstaan.

2 Wat ging vooraf?

De voorzitter van de commissie Realisatie Natuurverkiezing, prof. mr. Pieter Van Vollenhoven, was indertijd zowel voorzitter van het Nationaal Restauratiefonds als voorzitter van het Nationaal Groenfonds. Hem viel destijds op hoe verschillend deze twee werelden waren. Zo is de monumentenwereld van oudsher veel duidelijker in het benoemen van zijn waarden dan de wereld van de natuur. In de monumentenwereld kennen wij de Rijks-, Provinciale en Gemeentelijke Monumenten en voor het bredere perspectief de Beschermd Stads- en Dorpsgezichten. Hierbij is niet alleen direct duidelijk waar de prioriteiten liggen, maar ook wie verantwoordelijk is voor welke monumenten. Helaas is 'duidelijkheid' geen kenmerkende eigenschap van het natuurbeleid omdat wij voortdurend met nieuwe ideeën worden geconfronteerd, die elkaar deels overlappen, deels ook weer niet en deels ook weer verdwijnen (in Bijlage I zijn hiervan enkele voorbeelden opgenomen). Om die reden heeft prof. mr. Pieter Van Vollenhoven het indertijd in hoge mate gewaardeerd dat de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken, mevrouw Sharon Dijksma, het goed heeft gevonden om te onderzoeken of de monumentenwereld een inspiratiebron voor de natuur zou kunnen zijn. Dit onderzoek heeft hij toen opgepakt samen met prof. dr. Joop Schaminée, prof. dr. André van der Zande, en drs. Bart Swanenvleugel (secretaris). Drs. Pieter Baars (Nationaal Groenfonds) en mr. Pieter Siebinga (Nationaal Restauratiefonds) waren toevoegden van de commissie.

2.1 Nodig voor natuur: duidelijkheid, ruimte en betrokkenheid

In oktober 2015 heeft de commissie vervolgens het advies 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!' aangeboden aan de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken. Ondanks het gezegde dat vergelijken ongelukkig maakt, is de commissie tijdens het onderzoek ervan overtuigd geraakt dat de monumentenwereld inderdaad een inspiratiebron voor de natuur zou kunnen zijn. In het advies 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!' constateerde de commissie dat voor het natuurbeleid meer duidelijkheid nodig is. Een eenvoudige driedeling kan daarbij helpen: rijksnatuurmonumenten, provinciale natuurmonumenten en gemeentelijke natuurmonumenten. Een tweede uitgangspunt van de commissie was 'ruimte'. De natuur in ons land is door de jaren versnipperd geraakt en alleen door ruimte te creëren kan de natuur overleven. Maar naar het oordeel van de commissie is eveneens ruimte nodig om de resterende natuur te kunnen financieren. Ons advies was om de natuurgebieden (Nationale Parken, Beschermd Natuurmonumenten en Natura 2000-gebieden) te gaan bundelen tot ruime ensembles van natuur en hun cultuurhistorische omgeving: Nationale Parken nieuwe stijl. Daarbij deden wij de suggestie om de aanwijzingscriteria

van UNESCO-werelderfgoed te volgen. Ten derde wilden wij – zoals ook bij de monumenten geschiedt – overheden, mensen en organisaties ertoe aanzetten om maatschappelijk en financieel meer betrokken te raken bij de natuur. Mits natuurlijk duidelijk was hoe de gelden zouden worden besteed.

In zijn reactie op het advies¹ gaf de toenmalige Staatssecretaris, de heer Martijn van Dam, aan dat een driedeling in rijks-, provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten interessant is ter wille van de herkenbaarheid voor de samenleving. Daarbij plaatste hij echter de kanttekening dat het toedelen van verantwoordelijkheid langs deze drie niveaus in strijd is met de decentralisatie van het natuurbeleid en –beheer naar de provincies. De Staatssecretaris onderschreef verder het belang van meer ruimte rond bestaande natuurgebieden en gaf aan dat deze gedachte in de aanpak voor de Nationale Parken nieuwe stijl nader uitgewerkt zou gaan worden. Daarbij gaf hij aan dat hij niet voornemens was het predicaat Nationaal Park af te nemen van bestaande (oude) Nationale Parken, maar tegelijk wel openstond voor aanpassing van de begrenzing of de aanwijzing van nieuwe Nationale Parken. Tenslotte gaf de Staatssecretaris aan dat de ideeën van onze commissie over de betrokkenheid van de samenleving en financiering hem aanspraken en sprak de hoop uit dat de commissie een en ander in drie thematische pilots (de Biesbosch, de Maasduinen en het noordoostelijke deel van de Veluwe) verder uit zou werken.

2.2 Naar een nieuwe standaard voor Nationale Parken

Eind 2014 riepen de Tweede Kamerleden Jacobi en Van Veldhoven bij motie, en later amendement, op om te komen tot Nationale Parken nieuwe stijl. Het amendement riep op tot het “opzetten en implementeren van een nieuwe standaard voor Nationale Parken,” met als bedoeling om de kansen die de natuur in de Nationale Parken biedt voor “groei en betere spreiding van toerisme en bewustwording van de natuur in Nederland” beter te benutten. Met het amendement hadden de Tweede Kamerleden het volgende voor ogen: om de bekendheid van Nationale Parken te vergroten, om te komen tot grotere Nationale Parken die van nationaal belang zijn vanwege hun natuur én het cultureel erfgoed, en om kansen te bieden aan ondernemers in en bij de natuurgebieden. Hun initiatief werd door het Ministerie van Economische Zaken langs drie sporen vertaald.

Ten eerste werd het driejarige programma ‘Nationale Parken van Wereldklasse’ ingesteld bij het Ministerie van Economische Zaken. Het programma is met ingang van dit jaar ondergebracht in het Nationale Parken Bureau. Het Nationale Parken Bureau ontwikkelt een nieuwe standaard voor Nationale Parken en tracht de Nederlandse gebieden nationaal en internationaal op de kaart te zetten. De nieuwe standaard betekent een omslag in het beleidsdenken: in het ‘oude’ nationale-parkenbeleid ging het om de natuur op zichzelf en de bescherming en beleving daarvan; in navolging van de motie en het amendement Van Veldhoven/Jacobi krijgt waardering van de natuur, in samenhang met haar ruimere omgeving en het cultureel erfgoed, een veel centralere plek.

Ten tweede werd medio 2015 de Wet natuurbescherming vastgesteld door het Parlement. Deze trad in 2017 in werking. Daarbij werd wettelijk vastgelegd dat de Minister verantwoordelijk is voor het aanwijzen van Nationale Parken. De wettelijke bepalingen over Nationale Parken (oude stijl) staan echter op gespannen voet met de uitgangspunten van motie en amendement (zoals grotere parken, natuur én cultuur). De formele reden daarvoor is dat in de Wet natuurbescherming de criteria die destijds golden in de Regeling aanwijzing Nationale Parken, “beleidsarm” zijn overgenomen, dat wil zeggen zonder wijzigingen van het beleid; omdat de wetsbehandeling en de start van het Programma gelijktijdig plaatsvonden, is in de Wet géén rekening gehouden met de ontwikkeling van de nieuwe

¹ Ministerie van Economische Zaken (2016), brief van Staatssecretaris Van Dam betreffende ‘reactie op rapport “Monumenten: Inspiratiebron voor Natuur” d.d. 5 juli 2016.

standaard. Desondanks vindt de commissie het toch uitermate slordig dat in de Wet (en de Memorie van Toelichting) op geen enkele wijze wordt verwezen naar de ontwikkelingen rond het Nationale Parkenbeleid. Deze gang van zaken draagt immers bij aan het woord “onduidelijkheid”, dat de commissie zo een kenmerkende eigenschap van het natuurbeleid vindt. Gelet op het grote aantal moties bij de Wet en de voorbereiding van de Natuurverkiezing (zie hierna) komt de genoemde reden weinig geloofwaardig over.

Ten derde initieerde de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken, de heer Van Dam, in maart 2016 de verkiezing tot ‘Mooiste Natuurgebied van Nederland’ met de potentie om uit te groeien tot een gebied van wereldklasse. Prof. mr. Pieter van Vollenhoven nam als voorzitter zitting in de vakjury². De vakjury mocht de ingediende *bidbooks* beoordelen en een selectie voorleggen aan het publiek. De natuurverkiezing bracht onverwacht veel enthousiasme teweeg onder burgers die hun stem hebben uitgebracht en in de natuurwereld. De vakjury vond dat de natuurverkiezing vele inspirerende ideeën had opgeleverd, die bij wijze van spreken allemaal zeer de moeite waard waren om te worden uitgewerkt en te worden gerealiseerd. Bij deze natuurverkiezing diende men zich wel te realiseren dat bij de inzendingen alleen maar sprake was van ‘papieren’ voornemens. Uit de door de vakjury geselecteerde dertien natuurgebieden werden door het publiek drie prijswinnaars gekozen (het Waddengebied, De Veluwe en de Hollandse Duinen). Door de vakjury werd een vierde gebied (NL Delta Biesbosch Haringvliet) daaraan toegevoegd.

Naar aanleiding van de verkiezing gaf de Staatssecretaris onze commissie de opdracht om in ieder geval tot 1 januari 2018 een onafhankelijke bijdrage te leveren aan de mogelijke realisatie van de natuurverkiezing. De commissie is er niet uitsluitend voor de vier winnaars maar ook voor de overige zestien inzendingen. Kortom, in de opdracht kreeg de commissie alle vrijheid om een bijdrage te leveren aan het vasthouden van het nieuwe elan voor de natuur dat de verkiezing teweeg had gebracht. De vraag was of in het Regeerakkoord 2017 – 2021 de ingeslagen weg zou worden voortgezet. In afwachting van het Regeerakkoord, dat in oktober 2017 werd gepresenteerd, heeft de commissie haar werkzaamheden enigszins vertraagd en verschijnt dit eindrapport in februari 2018.

De commissie vindt het een vreugde dat de motie en het amendement, die beoogden nieuw leven in ons stelsel van Nationale Parken te blazen, onderschreven werd door de Staatssecretaris van Economische Zaken. Het Regeerakkoord 2017 – 2021 borduurt daarop voort door te stellen dat “het beleid ten aanzien van nationale parken wordt voortgezet”. Dat betekent echter niet dat we er al zijn. Het is nog steeds nodig om door te pakken omdat de kans nog beperkt is dat de met de natuurverkiezing beoogde doelen daadwerkelijk gerealiseerd worden.

2.3 Rapport ‘Wanneer een Nationaal Park?’

Gedurende onze werkzaamheden werd onze commissie opnieuw geconfronteerd met de onduidelijkheid in de natuurwereld. De bestaande onduidelijkheden werden niet opgelost met de natuurverkiezing. Sterker, de natuurverkiezing zelf introduceerde nieuwe onduidelijkheden, te weten:

- Het was niet duidelijk waar (nieuwe) Nationale Parken daadwerkelijk aan moesten voldoen. Een duidelijk *referentiekader* ontbrak omdat de beoogde standaard nog niet gereed was.

² De volledige vakjury voor de verkiezing tot ‘Mooiste Natuurgebied van Nederland’ bestond uit de volgende leden: Prof. mr. P. (Pieter) van Vollenhoven (voorzitter), Mr. G.J. (Geert) Jansen, Prof. ir. E.A.J. (Eric) Luiten, Prof. dr. ir. J. T. (Hans) Mommaas, Prof. dr. J.H.J. (Joop) Schaminée, Prof. dr. M.G.C. (Mathijs) Schouten, Prof. dr. ir. Th. (Theo) Spek

Tegelijkertijd liepen in de vraagstelling van de natuurverkiezing termen als ‘mooiste natuurgebied’, ‘nationaal park’, ‘natuur, landschap en cultureel erfgoed’ en ‘nationaal park van wereldklasse’ door elkaar heen.

- Ook was niet duidelijk *wanneer* een gebied in voldoende mate zou voldoen aan de filosofie van de natuurverkiezing, zodat het Nationaal Park genoemd zou mogen worden. Met andere woorden, in hoeverre moet het papieren voornemen daadwerkelijk worden gerealiseerd.
- Het was onduidelijk *wie* zou gaan beslissen of een gebied dat zijn plannen waarmaakt een Nationaal Park zou worden.
- Tenslotte ontbrak duidelijkheid over *hoeveel* Nationale Parken uiteindelijk aangewezen zouden gaan worden uit de door de vakjury gemaakte selectie en hoe zich dat moet verhouden tot de publiekskeuze. Met andere woorden: waren de vier winnaars de kandidaat Nationale Parken of maken anderen ook kans op dat predicaat?

Die onduidelijkheden zetten de commissie ertoe om met het advies ‘Wanneer een Nationaal Park?’ (2017) een voorstel te doen voor een nieuw referentiekader voor Nationale Parken. Er is immers een helder, ondubbelzinnig referentiekader voor Nationale Parken nodig om te kunnen beslissen of een gebied in de toekomst kan worden aangewezen als Nationaal Park én om periodiek te kunnen toetsen of een aangewezen Nationaal Park dat predicaat nog waard is. Een dergelijk referentiekader is er nu nog niet.

Uitgangspunten voor ons advies waren de intenties van het amendement Jacobi/Van Veldhoven, het EZ-programma ‘Nationale Parken van Wereldklasse’ en de uitgangspunten voor de Natuurverkiezing. Het ging hierbij over grotere gebieden die van nationaal belang zijn omdat daarin unieke natuurgebieden en uniek cultureel erfgoed verzameld zijn. Mede daarom baseerden we het voorstel voor een referentiekader op de criteria voor UNESCO-Werelderfgoed. De commissie adviseerde daarbij om de huidige Nationale Parken – die in de Wet natuurbescherming 2017 nog worden gehandhaafd – alsnog op te heffen. De oude Nationale Parken zijn immers onvergelijkbaar met de beoogde nieuwe Nationale Parken. De commissie is er daarnaast een voorstander van om naast de (nieuwe en unieke) Nationale Parken de mogelijkheid te creëren dat zowel provincies als gemeenten Provinciale en/of Gemeentelijke Parken zouden kunnen aanwijzen. In het rapport benadrukte de commissie het belang van een duidelijke regierol van de rijksoverheid en we adviseerden om de beoordeling of gebieden daadwerkelijk in aanmerking komen voor aanwijzing tot Nationaal Park of voor het behoud van dat predicaat, in handen te leggen van een onafhankelijke instantie.

3 De realisatie van de natuurverkiezing

Gedurende 2017 heeft de commissie met meerdere indieners van de Natuurverkiezing contact gehad. Er zijn gesprekken gevoerd en er is schriftelijk gecorrespondeerd. Wat de commissie opviel is het grote enthousiasme in de gebieden en bij de betrokken bestuurders, hoewel niet iedereen overtuigd was van de noodzaak van de ingezette beleidsverandering. In een enkel gebied staat men afwijzend ten opzichte van het instellen van nieuwe, grotere Nationale Parken. De provincie Gelderland bijvoorbeeld, heeft met de Veluwe meegedaan aan de Natuurverkiezing, zonder de bedoeling om van de hele Veluwe een Nationaal Park te maken; het oogmerk was om mee te dingen naar de titel ‘Mooiste natuurgebied van Nederland’.

De ontwikkeling tot Nationale Parken nieuwe stijl wordt gezien als een kans om extra in te zetten op de bescherming van de natuur en biodiversiteit en tegelijkertijd een koppeling te maken met andere

opgaven in een gebied. In korte tijd zijn er samenwerkingen ontstaan tussen terreinbeheerders, ondernemers en andere betrokkenen. Hun motivatie om mee te doen komt voort uit trots op het gebied en de wens om zelf mee vorm te geven aan bescherming en beleving van het gebied. De term Nationaal Park spreekt tot de verbeelding en maakt dat mensen en organisaties erbij willen horen. Andersom blijkt dat het energie, tijd en geld kost om het enthousiasme blijvend vast te houden en ook bij anderen bewustzijn van het Nationaal Park te creëren.

Aanvankelijk ontving de commissie veel inhoudelijke vragen over specifieke thema's. Bijvoorbeeld over hoe (aanvullende) financiële middelen verworven kunnen worden en grote financiers kunnen worden aangetrokken, over welke organisatiestructuur het beste is voor een parkorganisatie, of hoe met de spanning tussen landbouw en natuur omgegaan kan worden. De commissie heeft dit type vragen verder niet opgepakt omdat deze ruimschoots aan bod kwamen bij de expertteams en leernetwerken van het Programma Nationale Parken van Wereldklasse.

Onze consultatie van de indieners bracht naast enthousiasme en concrete vragen ook een aantal duidelijke zorgpunten naar voren, over het *proces* dat naar aanleiding van het amendement Van Veldhoven/Jacobi in gang is gezet. Kort samengevat deelden zij de volgende zorgpunten met de commissie:

Onduidelijkheid over rijksverantwoordelijkheid

Vrijwel alle betrokkenen zijn het erover eens dat het Rijk een verantwoordelijkheid heeft voor de Nationale Parken, ook bij een gedecentraliseerd natuurbeleid. Het gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid met provincies. Het Rijk biedt nu echter nog onvoldoende duidelijkheid over hoe het die verantwoordelijkheid gaat invullen. Het Rijk zet een totaal andere koers in voor de Nationale Parken, maar zet daar geen rijksbeleid en -ondersteuning tegenover. Om de beweging naar Nationale Parken nieuwe stijl tot een succes te maken is volgens diverse partijen die we gesproken hebben, continuïteit (meerjarig) en duidelijkheid in het rijksbeleid voor Nationale Parken nodig.

Vragen over de criteria aanwijzing van Nationale Parken nieuwe stijl

Men vindt het van belang dat voor het aanwijzen van Nationale Parken heldere criteria worden vastgesteld. Nu is er nog te veel onduidelijkheid. Door enkelen is aangegeven dat de UNESCO-richtlijnen een goede basis bieden voor de criteria omdat daarin aandacht is voor zowel natuurlijk als cultuurhistorisch erfgoed. Sommigen vinden de vaststelling van criteria een rijksverantwoordelijkheid, anderen denken daarbij aan een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de provincies. Duidelijkheid over de criteria is nodig om de samenwerkende partijen in een Nationaal Park met elkaar te verbinden: men moet weten waaraan men gezamenlijk werkt. De beoordeling van Nationale Parken zou objectief plaats dienen te vinden en dus niet door het publiek, zoals bij de Natuurverkiezing.

Zorg voor koppeling aan ander rijksbeleid

Het beleid voor Nationale Parken zou op rijksniveau vastgelegd moeten worden in bindende beleidsregels. Nationale Parken zouden ook opgenomen moeten worden in de Nationale Omgevingsvisie, die na inwerkingtreding van de Omgevingswet opgesteld wordt. Bovendien zou waar mogelijk de koppeling gelegd moeten worden met andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld het Programma Grote Wateren).

Financiering is nog onzeker

Vrijwel alle partijen geven aan dat de bekostiging van de overgangsfase naar een Nationaal Park nieuwe stijl, een punt van zorg is. De realisatie van ambities die in de bidbooks zijn beschreven, worden nu door partijen in de regio gefinancierd. In de praktijk blijkt dit op termijn niet houdbaar. Juist omdat het Rijk met het Programma Nationale Parken gehoor geeft aan de wens van de Tweede

Kamer en de eisen aan een Nationaal Park zwaarder maakt, acht men het passend dat het Rijk ook een financiële bijdrage levert aan de realisatie.

Daarnaast geven meerdere betrokkenen aan dat na aanwijzing tot Nationaal Park een structurele basisfinanciering nodig is voor de organisatie van het Nationaal Park. Voor een belangrijk deel zal die basisfinanciering bekostigd worden door de provincie en de regio, maar men is van mening dat ook het Rijk hiervan een deel structureel voor zijn rekening zou moeten nemen.

De rol van het Bureau Nationale Parken

Om het Nationale Parkenbeleid tot een succes te maken is het van belang om een landelijk uitvoeringsbureau te hebben, het Bureau Nationale Parken. Het Rijk en de provincies moeten zorgen voor continuïteit voor het Bureau. Het Nationale Parken Bureau moet partijen stimuleren en ondersteunen die met hun gebied willen uitgroeien tot Nationaal Park nieuwe stijl, dat voldoet aan de nieuwe standaard.

4 Kanttekeningen bij de conceptstandaard voor Nationale Parken

Het Nationale Parken Bureau ontwikkelt een nieuwe standaard voor Nationale Parken. Op dit moment (februari 2018) is er een conceptstandaard beschikbaar, die door het Nationale Parken Bureau is afgestemd met de partners van de Nationale Parken Deal (2015). Zoals hierboven aangegeven heeft met de ontwikkeling van de standaard een omslag in het beleidsdenken plaatsgevonden, waarbij waardering van de natuur, in samenhang met haar ruimere omgeving, een veel centralere plek krijgt. In de conceptstandaard wordt dit beleid onderstreept, met name op pagina 3 van de conceptstandaard, in de volgende tekst (citaat):

“De nationale parken zijn in 2030 iconen met natuurkernen van (inter)nationale allure en (inter)nationale aantrekkingskracht. Ze zijn herkenbaar en ze vertellen ieder een eigen verhaal, een verhaal dat past bij het karakter van het gebied. Ze presenteren zich gezamenlijk en samen geven ze de merkwaarde vorm zoals verwoord in het verhaal van Nederland. De nationale parken omvatten meer dan de natuurterreinen die oorspronkelijk als nationaal park zijn aangewezen. Het zijn gebieden waarbinnen natuurkernen liggen in een groter landschappelijk/cultuurhistorisch en ruimtelijk ensemble en die een grote diversiteit herbergen. Diversiteit binnen, maar ook tussen de gebieden. In de natuurkernen is ruimte voor dynamiek van de natuur. In de zones daaromheen is meer ruimte voor de mens en aandacht voor kwaliteit van landschap en cultuurhistorie. Het kenmerk van de gebieden is dat deze zijn gevormd door (vroeger) menselijk ingrijpen en de manier waarop de mens met de natuur is omgegaan, want daarin onderscheidt de Nederlandse natuur zich. De diversiteit in beleving kenmerkt zich door beleving van natuur met op korte afstand de beleving van een ingekaderd landschap, en dat deze onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.”

Deze nieuwe filosofie met betrekking tot de Nationale Parken onderschrijft de commissie van harte, omdat het meer dan de moeite waard is om de schijnwerper te zetten op een breder perspectief dan alleen het behoud van de huidige natuurkernen. Het brede perspectief wordt geboden met de toevoeging van landschappen en ons cultuurhistorisch erfgoed. Overigens verdient het de voorkeur van de commissie om de hierboven geciteerde tekstpassage te vereenvoudigen en te verduidelijken, omdat de term “(inter)nationaal” tot onduidelijkheid leidt (zie hieronder) en omdat de betekenis van een zin als “samen geven ze de merkwaarde vorm zoals verwoord in het verhaal van Nederland” of “De diversiteit in beleving kenmerkt zich door beleving van natuur met op korte afstand de beleving van een ingekaderd landschap, en dat deze onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn” niet helder is.

De commissie benoemt hieronder haar kanttekeningen op hoofdlijnen bij de tekst van de conceptstandaard (versie 12 december 2017). De tekst van hoofdstuk 1 tot en met 5 van de conceptstandaard is opgenomen als Bijlage II. In Bijlage III heeft de commissie haar detailopmerkingen bij de criteria van de conceptstandaard (hoofdstuk 6 van de conceptstandaard) toegevoegd. In algemene zin denken wij dat de tekst aan kracht en duidelijkheid kan winnen als gekozen wordt voor een bondiger formulering die zich toespitst op de criteria, voorzien van een memorie van toelichting.

Nationaal uniek of Internationaal uniek?

De definitie van Nationale Parken in de conceptstandaard luidt als volgt (citaat):

Definitie ‘Nationale Parken van Wereldklasse’

Het begrip ‘Nationale Parken van Wereldklasse’ is geen statisch begrip (label), maar wil de voorgenomen beweging verwoorden naar (potentiële) nationale parken:

- *waarvan de kern bestaat uit vanuit (inter)nationaal perspectief waardevolle natuur, gelegen in een ruimere landschappelijke, landschapsecologische, cultuurhistorische, en regionaal-economische context;*

- *die zich onderscheiden qua kwaliteit, uitstraling en toegankelijkheid voor de binnen- en buitenlandse bezoekers;*
- *die een eigen identiteit hebben, waarmee bewoners, maatschappelijke instellingen en ondernemers zich verbonden voelen;*
- *en die aansprekend zijn voor een (inter)nationaal publiek, het zijn iconen voor de regio en voor Nederland.'*

De term “(inter)nationale” in deze definitie leidt tot onduidelijkheid³. Volgens de commissie is een keuze noodzakelijk. Er is namelijk duidelijkheid geboden over waar het accent nu op ligt: op het “unieke voor Nederland” of moet het ook “internationaal uniek” (bijvoorbeeld in Europa) zijn? Naar de mening van de commissie zou de nieuwe standaard Nationale Parken moeten identificeren, die uniek zijn voor Nederland en internationaal van betekenis zijn vanwege de natuurwaarden en de cultuurhistorische waarden die zij herbergen. Daar moeten de criteria zich dan ook op richten. Dat wil niet vanzelfsprekend zeggen dat de gebieden ook internationaal uniek zijn, maar ze moeten naar de mening van de commissie dat wel in potentie zijn. Het oordeel daarover kan overgelaten worden aan UNESCO. Praktisch betekent dat, dat er op grond van de criteria een aantal Nationale Parken wordt aangewezen, maar dat slechts een selectie daarvan wordt voorgedragen (door het Rijk) voor aanwijzing tot UNESCO Werelderfgoed vanwege de combinatie van unieke natuur- en cultuurhistorische waarden.

Verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies

In hoofdstuk 4 van de conceptstandaard (blz. 6 tot en met 8) wordt aangegeven dat de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies ervoor gezorgd heeft dat er onvoldoende sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid voor de Nationale Parken. De commissie onderschrijft deze observatie. De provincie is verantwoordelijk voor de bekostiging en de inrichting en het beheer van de natuur, waarover duidelijke afspraken zijn gemaakt tussen Rijk en provincies. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en financiering van Nationale Parken is gedecentraliseerd naar de provincies, maar met een grote mate van vrijblijvendheid: elke provincie kan zijn eigen koers varen als het gaat om het reilen en zeilen van de Nationale Parken. Feitelijk is er geen eenduidig Nationale Parken-beleid. In de conceptstandaard wordt de oplossing gezocht in een “verbeterde samenwerking tussen Rijk en provincies.”

De commissie denkt daar anders over: in het rapport ‘Wanneer een Nationaal Park?’ (2017) heeft de commissie geadviseerd dat het Rijk voor de Nationale Parken allereerst een duidelijke regierol op zich neemt bij het creëren van Nationale Parken. De Rijksverantwoordelijkheid voor de aanwijzing van Nationale Parken moet daarnaast gepaard gaan met het stellen van duidelijke regels, beschikbaar maken van budget en actieve beleidsinzet. In hoofdstuk 4 van de conceptstandaard wordt een voorstel gedaan voor hoe de samenwerking tussen Rijk en provincie vorm kan krijgen. De taken die daar aan het Rijk worden toebedeeld, hebben alleen betrekking op marketing en educatie. Naar de mening van de commissie is dat absoluut onvoldoende om krachtig regie te kunnen voeren. Met het voorstel in de conceptstandaard blijft ook onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de financiering van de organisatie van aangewezen Nationale Parken en wie bijvoorbeeld zorg draagt voor monitoring. De taken die aan de provincies worden toebedeeld zijn bovendien taken die nu al behoren tot het reguliere takenpakket van provincies. In hoofdstuk 5 geeft de commissie aanbevelingen voor de invulling van een krachtige regierol van de rijksoverheid.

De nieuwe standaard voor Nationale Parken is een wens van de Tweede Kamer, dat in het Regeerakkoord 2017 - 2021 is onderschreven. Die nieuwe filosofie legt niet alleen het accent op het

³ De term “(inter)nationale” wordt behalve in de definitie op meerdere plekken in de tekst van de conceptstandaard gebruikt.

behoud van unieke natuurkernen, maar eveneens op het behoud van unieke Nederlandse landschappen en het behoud van ons cultuurhistorisch erfgoed. We spreken dus over een breder verband, over de selectie van een beperkt aantal gebieden, die uniek zijn in Nederland en internationaal van betekenis zijn. De commissie meent dat een dergelijke opdracht een nationale aangelegenheid is, geen provinciale. De rijksoverheid moet beslissen welke gebieden hiervoor in aanmerking komen; die keuze kan niet alleen aan de provincies worden overgelaten. Als een provincie daar minder belangstelling voor heeft of andere prioriteiten stelt, dan zou een uniek gebied teloor kunnen gaan vanwege de decentralisatiefilosofie. Nu moet het Rijk echter wachten op initiatieven uit de provincie. De commissie beveelt aan om die bepaling in de Wet natuurbescherming te wijzigen in een nieuwe formule, zodat het Rijk het voortouw neemt in deze nationale aangelegenheid.

De instelling van het Nationale Parken Bureau

In hoofdstuk 4 van de conceptstandaard (blz. 8) wordt de instelling van het Nationale Parken Bureau genoemd: “Het Ministerie van LNV heeft om bovenstaande doelen te realiseren Staatsbosbeheer opdracht gegeven om een Nationale Parken Bureau op te zetten. Dit bureau zal worden aangestuurd door het Rijk en de provincies in samenwerking met de shareholders.” De commissie vindt, zoals aangegeven, dat de standaard zich dient toe te spitsen op de beoordelingscriteria. De instelling van het Nationale Parken Bureau hoeft daarom niet in de conceptstandaard benoemd te worden. Overigens is het voor de commissie niet duidelijk naar welke doelen wordt verwezen in deze passage. Bovendien vindt de commissie dat het Nationale Parken Bureau een veel krachtiger, onafhankelijke positie zou moeten krijgen als uitvoeringsorgaan van de eindverantwoordelijke: de rijksoverheid. Het gaat immers om een nationale wens, die door de Tweede Kamer in een motie en een amendement is verwoord. Dat betekent dus dat aansturing ook primair door het Rijk zou moeten plaatsvinden.

Naast het Nationale Parken Bureau wordt ook het Samenwerkingsverband Nationale Parken (SNP) genoemd in de conceptstandaard. Ook die passage hoort volgens de commissie niet thuis in de standaard en werkt verwarrend.

Nationale Omgevingsvisie en Omgevingswet

In de conceptstandaard wordt aangegeven dat onderzocht wordt of en hoe de Nationale Omgevingsvisie kan bijdragen aan de borging van Nationale Parken. De Omgevingswet is een kaderwet waarbinnen de ruimtelijke aspecten van de Wet natuurbescherming zullen worden verankerd. Daarmee is de Omgevingswet het aangewezen kader om de nieuwe visie op de Nationale Parken, zoals mede verwoord in de conceptstandaard, wettelijk te borgen (bij of krachtens de wet). In het advies ‘Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!’ deed de commissie enkele suggesties voor een betere wettelijke verankering van het Nationale Parkenbeleid en de bijbehorende rijksrol. Belangrijke bepalingen betreffende het Nationale Parken-beleid die een plek zouden moeten krijgen, zijn onder andere:

- De aanwijzingscriteria voor en begrenzing van Nationale Parken;
- De procedure van en eisen aan beoordeling, aanwijzing en monitoring;
- De regierol van de rijksoverheid.

De Omgevingswet zou daarin kunnen voorzien.

Internationale samenhang

In hoofdstuk 4 van de conceptstandaard wordt ruimschoots stilgestaan bij internationale aspecten van Nationale Parken (IUCN, CBD-Conventie, UNESCO Werelderfgoed, Unesco Man and Biosphere Reserves enz.). De essentie van de paragraaf over internationale samenhang is verwoord in de laatste alinea op blz. 10 van de conceptstandaard: uitgangspunt voor de aanwijzingscriteria is IUCN categorie II en V, aangevuld met aspecten uit de UNESCO Werelderfgoed-criteria.

Los van gedetailleerde opmerkingen bij de criteria (zie bijlage III) meent de commissie dat er duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen aan de ene kant het uitgangspunt voor de beoordelingscriteria van de conceptstandaard en aan de andere kant het 'label' dat na benoeming aan Nationale Parken wordt toegekend. Om met de beoordelingscriteria te beginnen: de commissie kan zich vinden in IUCN categorie II en V en UNESCO als uitgangspunt. Naar de mening zijn de UNESCO-criteria wel veel duidelijker (ondubbelzinnig) dan de IUCN-criteria. De IUCN-criteria worstelen vooral met het spanningsveld tussen zuivere natuurlijke en halfnatuurlijke landschappen, dus met de rol die de mens inneemt ten overstaan van de natuur. Het is deze onduidelijkheid in de IUCN-categorisering die maakt dat UNESCO volgens de commissie een betere en meer wervende kapstok biedt voor de Nederlandse Nationale Parken. De commissie vindt het curieus dat de conceptstandaard nu hinkt op twee gedachten: IUCN categorie II (zuivere natuur) en categorie V (landschapspark). Dit zijn twee volstrekt verschillende labels, waarvan de tweede (categorie V) in IUCN-verband wordt gezien als minder waardevol ten opzichte van de eerste (categorie II).

In algemene zin vindt de commissie dat de tekst van de conceptstandaard onder het kopje 'Internationale samenhang' eerder tot verwarring dan tot duidelijkheid leidt. De commissie beveelt aan om de tekst te beperken tot het in de laatste alinea van die tekst genoemde uitgangspunt: IUCN en UNESCO bieden de basis voor de criteria. De tekst zou als volgt kunnen luiden:

De basis voor de aanwijzing van nationale parken in Nederland is en blijft de bescherming en behoud van waardevolle en onderscheidende natuur in interactie met de mens. De IUCN criteria II en V worden als vertrekpunt genomen voor de ruimtelijke begrenzing van gebieden. Door te kiezen voor natuurkern(en) in een ruimere landschaps-ecologische en landschappelijke context kan een extra impuls worden gegeven aan het behoud en herstel van natuur- en landschapswaarden en de ambitie om in de natuurkernen grootschalige natuurlijke processen te realiseren. Daarnaast vormen de UNESCO Werelderfgoed criteria een vertrekpunt, vanwege het feit dat de interactie tussen mens en natuur unieke gebieden in Nederland heeft opgeleverd en de natuur verbonden met de historische en culturele waarden in een landschappelijke setting(omgeving).

Status van de standaard

In de conceptstandaard wordt in hoofdstuk 6 (op blz. 12) het volgende gesteld (citaat): *“De hieronder genoemde aanvullende eisen willen we stellen aan organisaties die de status van nationaal park voor een nader bepaald gebied willen verkrijgen en vormen tezamen - met de bestaande wettelijke vereisten- de vernieuwde standaard. Deze standaard haakt aan bij de wettelijke bepaling over toewijzen van de status nationaal park, zoals weergegeven in artikel 8.3 van de wet Natuurbescherming.”*

In hoofdstuk 5 (blz. 11) is aangegeven dat deze aanvullende eisen worden vastgelegd als beleidsregel – of misschien als convenant tussen de betrokken partijen. In 'Wanneer een Nationaal Park?' bepleitte de commissie een wettelijke verankering van de aanwijzingscriteria voor een Nationaal Park. Met de huidige Wet natuurbeheer betekent dat concreet: een wijziging van art. 8.3 van de Wet natuurbeheer. Een andere mogelijkheid is om dit via een kaderwet als de Omgevingswet te regelen (zie hierboven onder het kopje “Nationale Omgevingsvisie en Omgevingswet”).

De commissie vindt vastlegging van de criteria in een beleidsregel te zwak (een convenant is nog zwakker). Hiervoor zijn er drie redenen:

1. Een beleidsregel is vooral gericht op zelfbinding van een bestuursorgaan, in dit geval de Minister. Wanneer het bestuursorgaan een bevoegdheid gedelegeerd heeft aan een ander, geldt de beleidsregel ook voor die laatste. In het geval van het natuurbeleid echter is de bevoegdheid tot uitvoering bij wet toebedeeld aan de provincies. Dat wil zeggen dat een ministeriële beleidsregel niet zonder meer voor hen geldt.

2. Conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan van een beleidsregel vrij eenvoudig afgeweken worden (art. 4:84 Awb). Als een belanghebbende aantoont dat hij onevenredig wordt benadeeld, is afwijking al mogelijk. In de praktijk kan dat ertoe leiden dat iedereen zichzelf Nationaal Park kan blijven noemen.
3. Burgers kunnen - volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad - alleen onder bepaalde voorwaarden aanspraken ontlenen aan een beleidsregel. Dit staat op gespannen voet met de intentie van het natuurbeleid om de samenleving meer te betrekken. Bovendien kan een burger zich wel beroepen op de criteria uit de Wet natuurbescherming (die veel minder ambitieus zijn). De facto worden de criteria uit de standaard dan herroepen door de oude criteria.

Criteria van de conceptstandaard

In algemene zin constateert de commissie dat de in de conceptstandaard geformuleerde criteria verschillend van aard zijn. Met name de criteria B10 en B12 (zie Bijlage III) horen naar de mening van de commissie niet thuis in de standaard voor beoordeling van Nationale Parken, omdat dit bepalingen zijn over hoe de uitvoering door (aangewezen) Nationale Parken dient plaats te vinden.

De commissie meent dat de uiteindelijke standaard aanwijzingscriteria dient te bevatten, die zijn in te delen naar vier onderwerpen:

1. de waarden in het gebied (natuur, landschap en cultuurhistorie);
2. de ruimte in het gebied (de omvang);
3. de toegankelijkheid van het gebied;
4. de governance van het gebied (organisatie en gebiedsgerichte financiering).

In Bijlage I wordt gedetailleerd ingegaan op de formulering van de criteria in de conceptstandaard.

5 Advies

De commissie is absoluut enthousiast over de ingezette beleidswijziging voor de Nationale Parken. Dat enthousiasme zien wij ook bij de mensen die in de praktijk werken aan de realisatie van Nationale Parken. Maar we zijn er nog niet. Op basis van onze bevindingen in het voorbije jaar, alsmede gebaseerd op de beschouwing van de conceptstandaard, heeft de commissie een aantal aanbevelingen geformuleerd.

Aanbeveling 1: De rijksoverheid moet krachtige regie voeren in het Nationale Parkenbeleid

Het door het Rijk ingezette proces naar aanleiding van de motie en het amendement Van Veldhoven/Jacobi heeft geleid tot veranderingen in het Nationale Parkenbeleid. De verdeling van verantwoordelijkheden rondom de Nationale Parken leidt echter nog altijd tot verwarring, mede ten gevolge van de decentralisatie van de uitvoering van het natuurbeleid. De commissie adviseert daarom het Rijk, meer bijzonder de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, om krachtige regie te gaan voeren met betrekking tot het realiseren van een succesvol Nationale Parkenbeleid. Die regierol moet volgens de commissie de volgende elementen omvatten:

- a. Verantwoordelijkheid voor het hele stelsel van Nationale Parken en verbinding met overig rijksbeleid (zoals de Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie).
- b. Kaderstelling, door het vastleggen van de standaard en de bijbehorende procedures in wet- en regelgeving.
- c. Selecteren en instellen van een onafhankelijke deskundigencommissie die verantwoordelijk is voor de beoordeling (zie aanbeveling 2). Het Rijk zorgt ervoor dat die commissie een duidelijke positie krijgt.
- d. Aanwijzing en eventueel opheffing van Nationale Parken conform de Wet natuurbescherming, waarbij zowel oude als nieuwe Nationale Parken beoordeeld worden.
- e. Ondersteuning en begeleiding van (aspirant) Nationale Parken door middel van een Nationale Parkenbureau.
- f. Basisfinanciering voor de overgangsfase/ontwikkelfase, zodat kansrijke aspirant parken daadwerkelijk kunnen uitgroeien tot Nationaal Park. Uitgaande van de financiële afspraken in het Bestuursakkoord Natuur en het Natuurpact zal langjarige financiering van parkorganisaties geborgd moeten worden in een samenspel tussen Rijk en provincies
- g. Actieve bijdrage aan de internationale branding van de parken, door middel van financiering maar bijvoorbeeld ook door Nationale Parken een plek te geven bij handelsmissies e.d.

De commissie meent dat bovengenoemde invulling van de regierol van het Rijk past bij de verantwoordelijkheidsverdeling die in de decentralisatieafspraken met de provincies is vastgelegd.

Aanbeveling 2: stel een onafhankelijke deskundigencommissie in voor beoordeling van Nationale Parken

In het verleden werd het Rijk over de instelling van (de bestaande) Nationale Parken geadviseerd door de onafhankelijke Voorlopige Commissie Nationale Parken. Een dergelijke commissie staat ons nu ook voor ogen. De commissie adviseert het Rijk om ook nu een onafhankelijke deskundigencommissie in te stellen die toetst of aspirant Nationale Parken voldoen aan de criteria van de nieuwe standaard. De deskundigencommissie adviseert op basis daarvan de Minister over (al dan niet) aanwijzen tot Nationaal Park. De deskundigencommissie beoordeelt ook periodiek of gebieden die zijn aangewezen tot Nationaal Park, na verloop van tijd nog altijd aan de in de nieuwe standaard gestelde criteria voldoen.

Aanbeveling 3: Wijs Nationale Parken aan die uniek zijn voor Nederland en internationaal van betekenis zijn; laat de internationale beoordeling over aan UNESCO

De commissie adviseert om een standaard te ontwikkelen (zie aanbeveling 4) op basis waarvan Nationale Parken geselecteerd kunnen worden die uniek zijn voor Nederland en die internationaal van betekenis zijn vanwege de natuurwaarden (bijvoorbeeld Natura 2000) en cultuurhistorische waarden die zij herbergen.

Geselecteerde gebieden dienen de potentie te hebben om ook voor aanwijzing tot UNESCO Werelderfgoed in de gemengde categorie van natuur en cultureel erfgoed in aanmerking te kunnen komen. Wij adviseren de Minister om voor elk (nieuw) aangewezen Nationaal Park vast te stellen of dit in aanmerking kan komen voor een aanmelding tot UNESCO Werelderfgoed. De in aanbeveling 2 genoemde deskundigencommissie kan bij de beoordeling een adviserende rol vervullen. Een selectie van Nationale Parken kan vervolgens bij UNESCO worden voorgedragen voor aanwijzing in de gemengde categorie van natuur en cultureel erfgoed. Dit vraagt nadrukkelijk om samenwerking met het ministerie van OCW.

Aanbeveling 4: Zorg voor een duidelijke standaard voor Nationale Parken

In hoofdstuk 4 stond de commissie stil bij de criteria die in de conceptstandaard zijn geformuleerd. De commissie adviseert om de opmerkingen bij de criteria (Bijlage I) in acht te nemen bij de totstandkoming van de uiteindelijke tekst van de standaard. In algemene zin adviseert de commissie om de formulering van de standaard te verduidelijken door:

- Te focussen op de beoordelingscriteria en overige teksten in een Memorie van Toelichting op te nemen.
- Beoordelingscriteria zouden zich moeten beperken tot de volgende onderwerpen:
 - de waarden in het gebied (natuur, landschap en cultuurhistorie);
 - de ruimte in het gebied (de omvang);
 - de toegankelijkheid van het gebied;
 - de governance van het gebied (organisatie en gebiedsgerichte financiering).
- Bepalingen die zich richten op uitvoeringsaspecten, zoals het maken van toeristische plannen, niet op te nemen in de standaard.

Aanbeveling 5: Zorg voor wettelijke verankering van de standaard voor Nationale Parken

Met de inwerkingtreding van de Wet natuurbeheer hebben de Nationale Parken een wettelijke basis gekregen. Artikel 8.3 van de huidige Wet natuurbeheer geeft een aantal criteria voor aanwijzing van een Nationaal Park (oude stijl). Dit zijn echter de 'oude' criteria, die zich beperken tot natuur en landschappelijk schoon en die uitgaan van een beperkt oppervlak (1.000 ha). De commissie meent dat vanwege de wettelijke basis die Nationale Parken nu hebben, de wet zo aangepast zou moeten worden dat de criteria van de nieuwe standaard in de Wet worden opgenomen. Een andere mogelijkheid is om de criteria uit de huidige wet te laten vervallen en bij de integratie van de Wet natuurbeheer in de Omgevingswetwet door middel van een AMvB de nieuwe criteria vast te leggen.

Aanbeveling 6: Zet in op omvangrijke Nationale Parken

De nieuwe Nationale Parken moeten ensembles vormen van natuurgebieden die we in Nederland dermate uniek vinden dat ze beschermd moeten worden en van cultuurhistorisch erfgoed zoals monumenten en landschappen die vroeger door het Rijk en de provincies zelf geselecteerd zijn. Voor de omvang van een Nationaal Park zoals de commissie dat voor zich ziet, kan bijvoorbeeld gedacht worden in de orde van grootte van NL Delta Biesbosch Haringvliet, het Waddengebied (beide indieners van de natuurverkiezing) of het initiatief om de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam met elkaar te verbinden. Deze gebieden strekken zich uit over tienduizenden tot enkele honderdduizenden hectaren. De Wet natuurbescherming gaat uit van een minimale omvang van slechts 1.000 ha en de conceptstandaard spreekt over tenminste één natuurkern van minimaal

1.000 ha in het Nationaal Park. De commissie vindt dat te beperkt (zie ook de opmerkingen in bijlage III bij criterium 1).

Aanbeveling 7: Maak aanmelding van aspirant Nationale Parken mogelijk voor Rijk, decentrale overheden en samenleving

De Wet natuurbescherming laat het uitsluitend aan Gedeputeerde Staten om gebieden aan te melden voor aanwijzing tot Nationaal Park. De commissie acht dit vanwege meerdere redenen onverstandig. Veel (aspirant) Nationale Parken liggen in meer dan één provincie, juist omdat gezocht wordt naar een forse omvang. In de praktijk voeren verschillende provincies verschillend beleid ten aanzien van Nationale Parken. Dit is problematisch als de provincies de enige partij zijn die Nationale Parken mogen voordragen voor aanwijzing door de Minister. Daarnaast ligt het voor de hand om ook het Rijk vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid deze mogelijkheid te geven. Tenslotte adviseert de commissie om in lijn met de Natuurverkiezing en vanuit het uitgangspunt van betrokkenheid van de samenleving, zoals verwoord in het Natuurpact, ook maatschappelijke spelers de mogelijkheid te bieden om Nationale Parken voor aanwijzing voor te dragen. Om de Minister en de samenleving een rol te geven bij aanmelding is een wetswijziging nodig (art. 8.3, lid 1).

Aanbeveling 8: Stimuleer de voortgang van de realisatie van Nationale Parken met een getrappt overgangsregime

In de conceptstandaard is aangegeven dat de minister uiterlijk voor 12 januari 2024 moet besluiten of bestaande Nationale Parken (oude stijl) de status Nationaal Park blijven behouden. De commissie beveelt echter aan om een overgangsregime vast te stellen dat aspirant Nationale Parken (nieuwe stijl) motiveert om op kortere termijn voortgang te boeken met het realiseren van hun ambities. Dat overgangsregime dient gelijk te zijn voor bestaande Nationale Parken (oude stijl) en nieuwkomers (zoals vele indieners van de Natuurverkiezing).

Het overgangsregime dat de commissie beoogt, bestaat uit twee tranches: een eerste tranche tot 1 januari 2021 aan het eind waarvan bepaald wordt of het aspirant Nationaal Park kansrijk is voor aanwijzing. Als dat het geval is ontvangt het aspirant Nationaal Park de status “Nationaal Park in oprichting”. Het Nationaal Park in oprichting krijgt vervolgens maximaal drie jaar (tot 1 januari 2024) de tijd om definitieve aanwijzing te bewerkstelligen. In deze tweede tranche ontvangt het aspirant Nationaal Park ondersteuning zoals beschreven in aanbeveling 1 onder f.

Bijlage I Onduidelijkheid in het natuurbeleid

In Nederland ontbreekt een duidelijke, eenduidige en voor iedereen begrijpelijke indeling van natuur- en landschapsgebieden. De commissie constateert dat er in Nederland vooral bij burgers veel verwarring bestaat over het begrip natuur. Er zijn verschillende bronnen van die verwarring. Een eerste bron van verwarring is dat er in Nederland vele verschillende benamingen in omloop zijn voor natuur- en landschapsgebieden, waarvan sommige nog in gebruik zijn en andere niet. Denk aan de 'Ecologische Hoofdstructuur' (EHS), die nu 'Natuurnetwerk Nederland' heet, Natura 2000-gebieden, Nationale Parken en Nationale Landschappen. Onderstaand tekstkader geeft een overzicht van benamingen voor natuur- en landschapsgebieden die in omloop zijn (geweest).

Enkele voorbeelden van benamingen voor natuur- en landschapsgebieden (al dan niet vervallen in beleid en wetgeving)

- Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur)
- Natura 2000-gebieden (of Vogel- en Habitatrichtlijngebieden)
- Beschermd Natuurmonumenten
- Nationale Parken
- Natuurschoonwetlandgoederen
- Beschermd landschapsgezicht
- Nationale Landschappen (vervallen)
- Rijksbufferzones (vervallen)
- Belvederegebieden (vervallen)

Bijlage II Conceptstandaard Nationale Parken d.d. 12 december 2017

1

Standaard Nationale Parken versie d.d.12 /12/2017

Inhoudsopgave standaard voor Nationale Parken

- 1. Aanleiding**
- 2. Streefbeeld Nationale Parken**
- 3. De Opgave**
- 4. Huidige Stelsel van Nationale Parken**
- 5. Status van de standaard**
- 6. Criteria standaard**

12 december 2017

Hoofdstuk 1 Aanleiding

Het maken van een vernieuwde standaard voor nationale parken is een belangrijke opgave voor het programma 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse'.

De vraag naar een vernieuwde standaard kwam naar voren bij de behandeling van de Begroting 2015 van Economische Zaken (EZ) in de Tweede Kamer eind oktober 2014. De leden Van Veldhoven (D66) en Jacobi (PvdA) hebben destijds een motie ingediend met het verzoek aan de regering om:

"In overleg met de provincies, de toeristenbranche, ondernemers, terrein beherende organisaties en natuurorganisaties ervoor te zorgen dat een sterk merk met bijbehorende standaard voor nationale parken «nieuwe stijl» wordt ontwikkeld, en aspirant parken de mogelijkheid geboden wordt, een aanvraag voor dit label in te dienen.¹"

Daarnaast hebben zij een amendement² ingediend waarmee middelen werden vrijgemaakt voor het opzetten en implementeren van een vernieuwde standaard voor nationale parken. Met het amendement werd hiervoor € 1 mln. vrijgemaakt in de EZ-Begroting voor 2015. In de toelichting bij het amendement werd verzocht om voor de uitrol van de standaard in de jaren daarna adequate financiering te verzekeren. Het amendement is aangenomen. De motie is aangehouden door de Tweede Kamer omdat de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken (hierna: staatssecretaris) de strekking ervan onderschreef.

De staatssecretaris heeft tijdens het Kamerdebat als voorwaarden voor het uitvoeren van het amendement het volgende aangegeven:

1. Inhoudelijk: de natuurwaarden van de nationale parken zijn 'de kip met de gouden eieren', die moeten absoluut geborgd zijn;
2. Beleidsmatig: niet tornen aan de decentralisatie van het natuurbeleid ;
3. Proces: zoveel mogelijk gebruik maken van de energie in de regio zelf, en zo zorgen voor draagvlak in de regio.

Op basis van deze gebeurtenis is het driejarige programma 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse' (2015-2018) opgezet.

Regeerakkoord 2017-2021 "Vertrouwen in de toekomst"

In het regeerakkoord 2017-2021 wordt het belang van de voorzetting van het beleid ten aanzien van nationale parken onderstreept³. Het regeerakkoord ondersteunt daarmee dat met het opzetten en implementeren van een nieuwe standaard conform het amendement van de Tweede Kamer, moet worden doorgegaan.

¹ Kamerstukken II, 2014-2015, 34000 XIII, 76

² Kamerstukken II, 2014-2015, 34000 XIII, 128

³ Vertrouwen in de toekomst, regeerakkoord 2017-2021, bijlage 820240 bij Kamerstukken II 2017/18, 34700, 34, p. 44.

12 december 2017

Hoofdstuk 2 Streefbeeld Nationale Parken 2030

In Nederland liggen veel mooie en bijzondere natuurgebieden. De nationale en internationale natuurwaarden van deze gebieden zijn bijzonder en hoog. Dankzij de ligging in de Delta op de overgang van land naar water kent Nederland een zeer grote variatie aan natuur op een klein oppervlak. De karakteristieke Nederlandse cultuurlandschappen, stadjes, dorpjes, waterwerken en kust- en zeelandschappen zijn, anders dan in veel andere landen, nauw verweven met de natuurgebieden. Dat maakt de natuurgebieden kwetsbaar, en tegelijkertijd is de interactie tussen mens en natuur een voorwaarde voor de instandhouding.

Deze bijzondere kwaliteit biedt kansen voor de ontwikkeling van een aantal (natuur)gebieden tot nationale iconen die je gezien moet hebben, waarbij een juiste balans is gevonden tussen het beschermen en het beleefbaar maken van deze unieke natuur. De ontwikkeling van natuur en duurzaam toerisme in de nationale parken versterkt elkaar.

De huidige uitgangspositie van nationale parken is dat ze tenminste voldoen aan de IUCN-criteria (categorie II of V), waarbij de focus ligt op de natuur- en landschapskwaliteit, natuurgerichte recreatie, educatie, voorlichting en onderzoek.

De nationale parken zijn in 2030 iconen met natuurkernen van (inter)nationale allure en (inter)nationale aantrekkingskracht. Ze zijn herkenbaar en ze vertellen ieder een eigen verhaal, een verhaal dat past bij het karakter van het gebied. Ze presenteren zich gezamenlijk en samen geven ze de merkwaardige vorm zoals verwoord in het verhaal van Nederland. De nationale parken omvatten meer dan de natuurterreinen die oorspronkelijk als nationaal park zijn aangewezen. Het zijn gebieden waarbinnen natuurkernen liggen in een groter landschappelijk/cultuurhistorisch en ruimtelijk ensemble en die een grote diversiteit herbergen. Diversiteit binnen, maar ook tussen de gebieden. In de natuurkernen is ruimte voor dynamiek van de natuur. In de zones daaromheen is meer ruimte voor de mens en aandacht voor kwaliteit van landschap en cultuurhistorie. Het kenmerk van de gebieden is dat deze zijn gevormd door (vroeger) menselijk ingrijpen en de manier waarop de mens met de natuur is omgegaan, want daarin onderscheidt de Nederlandse natuur zich. De diversiteit in beleving kenmerkt zich door beleving van natuur met op korte afstand de beleving van een ingekaderd landschap, en dat deze onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Bewoners, maatschappelijke instellingen, overheden en ondernemers in en om het nationale park voelen zich met het park verbonden.

De nationale parken vormen de basis voor de merkontwikkeling van de regio, ze zijn de drijfveer voor toeristische en recreatieve campagnes, en daarmee voor de sociaal-economische en sociaal-culturele ontwikkeling van de regio. Kortom: ze zijn het visitekaartje van de regio, maar bovenal van de Nederlandse natuur en landschap⁴.

⁴ Naar het streefbeeld uit het Programmaplan Transitie 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse' 2015-2018, vastgesteld juni 2016, p. 7

12 december 2017

Hoofdstuk 3 De Opgave

Het streefbeeld schets het "lonkende" perspectief waar we in de toekomst met de nationale parken naar toe willen. Het illustreert de kwaliteitssprong die we met de nationale parken beogen.

Op basis van het streefbeeld is een aantal hoofddoelstellingen voor de nationale parken van de toekomst geformuleerd. Deze zijn vastgelegd in de Nationale Parken Deal welke door 14 organisaties is ondertekend en welke op 22 maart 2016 aan de Tweede Kamer is gestuurd⁵.

De Nationale Parken Deal zegt daarover het volgende:

Definitie 'Nationale Parken van Wereldklasse'

Het begrip 'Nationale Parken van Wereldklasse' is geen statisch begrip (label), maar wil de voorgenomen beweging verwoorden naar (potentiële) nationale parken:

- *waarvan de kern bestaat uit vanuit (inter)nationaal perspectief waardevolle natuur, gelegen in een ruimere landschappelijke, landschapsecologische, cultuurhistorische, en regionaal-economische context;*
- *die zich onderscheiden qua kwaliteit, uitstraling en toegankelijkheid voor de binnen- en buitenlandse bezoekers;*
- *die een eigen identiteit hebben, waarmee bewoners, maatschappelijke instellingen en ondernemers zich verbonden voelen;*
- *en die aansprekend zijn voor een (inter)nationaal publiek, het zijn iconen voor de regio en voor Nederland.⁶*

Deze uitgangspunten betekenen dat gebieden in een grotere ruimtelijke context komen te liggen, met natuur in samenhang met landschap, cultuurhistorie en ontstaansgeschiedenis. Veel gebieden zullen werken aan een ruimtelijke opschaling en gelijktijdig zorgen voor een kwalitatief hoogwaardige beleving en een zo sterk mogelijke streekidentiteit, waarbij de ontwikkeling van een eigen gebiedsverhaal en gebiedsmerk centraal staan.

Dit merk vormt het kompas voor de ruimtelijke inrichting en vormgeving van het gebied. De beleefbaarheid, de toegankelijkheid en bekendheid zijn hiermee in overeenstemming gebracht. Tegelijkertijd bepalen de waarde en het karakter van het gebied de merkpositionering die wordt ontwikkeld.

In hoofdstuk 6 worden bovenstaande hoofddoelstellingen vertaald in criteria van een vernieuwde standaard voor nationale parken. De aanvullende eisen van de standaard gaan in op de kenmerken van een nationaal park van de toekomst. Het is een omschrijving van kenmerken waar de nationale parken in hun streven naar kwaliteitsverbetering uiterlijk in 2030 aan zullen moeten gaan voldoen. De huidige wettelijke vereisten met de aanvullende eisen vormen tezamen de vernieuwde standaard. De opgave voor de nationale parken is dat invulling wordt gegeven aan de bestaande vereisten en de aanvullende criteria.

⁵ Kamerstukken II, 2015-2016, 33576, nr 64

⁶ Uit: *Nationale Parken Deal*, p.6

Hoofdstuk 4 Huidig stelsel van Nationale Parken

Aanwijzing van Nationale Parken

Er zijn op dit moment 17 nationale parken door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de Minister) aangewezen in de Regeling aanwijzing nationale parken. Tevens zijn er 2 nationale parken die niet op die wijze zijn aangewezen. Dit zijn de nationale parken Hoge Veluwe en Veluwezoom. Deze nationale parken bestaan al aanzienlijk langer dan de aangewezen parken. Deze twee parken komen voort uit particulier initiatief.

Daarnaast is er een grensoverschrijdend nationaal park dat zijn grondslag vindt in het Unieverdrag van de Benelux, het Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide. Dit gebied is als nationaal park aangewezen in de beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 2 mei 2011⁷.

Alle 20 huidige nationale parken (inclusief De Hoge Veluwe, Veluwezoom en het Grenspark) zijn op voordracht van het rijk opgenomen in the World Database on Protected Areas (WDPA) onder de IUCN categorie II 'National Park'.

Sinds 1 januari 2017 is de Wet Natuurbescherming van kracht. Artikel 8.3 van deze wet geeft voor het eerst een wettelijke grondslag aan de Regeling aanwijzing nationale parken. Volgens de memorie van toelichting bij de wet is voor een wettelijke status gekozen om de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en provincie te verduidelijken. Het Rijk is verantwoordelijk voor de aanwijzing van nationale parken, zodat het erop toe kan zien dat er geen wildgroei aan nationale parken ontstaat. Het Rijk blijft daarmee verantwoordelijk voor het stelsel van nationale parken overeenkomstig de resolutie van de International Union for Conservation of Nature (hierna: IUCN) om het begrip nationaal park te reserveren voor gebieden die voldoen aan de in de resolutie omschreven karakteristieken.

De Wet Natuurbescherming schrijft verder voor dat de Minister een nationaal park uitsluitend op verzoek van de betrokken provincie(s) waarin het park is gelegen, zal aanwijzen. Daarvoor is gekozen omdat de provincies sinds de decentralisatie verantwoordelijk zijn voor het gebiedsgerichte beleid en voor de bescherming en het beheer van de natuur in de nationale parken.

In artikel 8.3, tweede lid, van de Wet Natuurbescherming staan de huidige aanwijzingscriteria beschreven waaraan een nationaal park moet voldoen om aangewezen te kunnen worden.

Wet Natuurbescherming art 8.3

Artikel 8.3

1. Onze Minister kan een gebied als nationaal park aanwijzen op verzoek van gedeputeerde staten van de provincie of provincies waarin het gebied is gelegen.
2. Een gebied wordt uitsluitend aangewezen als nationaal park, indien:
 - a. het een aaneengesloten gebied met een oppervlakte van ten minste 1.000 hectare betreft:
 - 1°. waarin zich een of meer ecosystemen bevinden die niet wezenlijk zijn aangetast door menselijk gebruik,
 - 2°. waarin zich dier- en plantensoorten, geomorfologische locaties en habitats bevinden die een bijzonder natuurwetenschappelijk, educatief en recreatief belang vertegenwoordigen, of
 - 3°. dat een natuurlijk landschap van grote schoonheid omvat;
 - b. het behoud van de wezenlijke kenmerken van het gebied is verzekerd;
 - c. het gebied is opengesteld voor bezoekers voor educatieve, culturele en recreatieve doeleinden, met dien verstande dat aan de openstelling voorwaarden en beperkingen kunnen worden gesteld met het oog op het behoud van de wezenlijke kenmerken van het gebied; en
 - d. het gebied zich duidelijk onderscheidt van eerder aangewezen nationale parken.

⁷ Memorie van Toelichting Wet Natuurbescherming, Kamerstukken II, 2011/2012, 33348, 3, p. 286

12 december 2017

3. Onze Minister kan, gehoord gedeputeerde staten van de betrokken provincie of provincies, een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid wijzigen of intrekken.

De provincies leveren de onderbouwing dat aan deze voorwaarden is voldaan. De aanwijzingscriteria in de wet zijn dezelfde als de criteria die destijds zijn gehanteerd bij de aanwijzing van de bestaande nationale parken. Deze criteria zijn in de Wet Natuurbescherming beleidsarm overgenomen. Het amendement van de leden Van Veldhoven/Jacobi en de start van het programma 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse' vonden plaats op hetzelfde moment dat de Wet Natuurbescherming parlementair werd behandeld, maar de nieuwe standaard was nog niet zover uitgekristalliseerd dat hiermee rekening kon worden gehouden.

Status bescherming nationale parken

De aanwijzing tot nationaal park biedt geen zelfstandig wettelijk beschermingsregime. De huidige nationale parken vallen binnen het Nationaal Natuurnetwerk (voorheen Ecologische Hoofdstructuur). De natuurgebieden die vallen binnen het Nationaal Natuurnetwerk zijn daarmee planologisch beschermd, overeenkomstig het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Daarnaast zijn de meeste natuurkernen van de huidige parken aangewezen als Natura 2000-gebied. Deze kennen ook een specifiek wettelijk beschermingsregime op grond van de Wet Natuurbescherming, ter voldoening aan de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en Provincies

Hierboven is geschetst hoe de formele aanwijzingsprocedure van nationale parken in de Wet Natuurbescherming is geregeld, en welke verantwoordelijkheid het Rijk respectievelijk de provincies bij de *aanwijzing* hebben.

In het onderstaande wordt ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de provincies ten aanzien van de huidige nationale parken als uitkomst van de afspraken die in het Bestuursakkoord Natuur en het Natuurpact zijn gemaakt.

Decentralisatie-afspraken

In 2012 hebben het Rijk en de provincies een Bestuursakkoord Natuur gesloten, waarmee de decentralisatie van het natuurbeleid werd ingezet.

In het Bestuursakkoord Natuur (2012) zijn afspraken gemaakt tussen Rijk en provincies over de verantwoordelijkheden ten aanzien van de realisatie van de ontwikkeling en het beheer van de natuur in Nederland. In dit akkoord is afgesproken dat de provincies verantwoordelijk zijn voor de realisatie en het beheer van het Nationaal Natuurnetwerk (voorheen EHS) vanaf 2012. Daarnaast zijn de provincies verantwoordelijk voor de te nemen maatregelen in het kader van het behoud en herstel van de instandhoudingsdoelen welke gelden op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn, het agrarisch natuurbeheer en het soortenbeleid binnen het Nationaal Natuurnetwerk. Voor wat betreft het gebiedsgerichte beleid beperkt het Rijk zich nog slechts tot het stellen van kaders op grond van internationale verplichtingen en tot de strategische ruimtelijke planning. In art 1.12 van de Wet Natuurbescherming zijn de taken en verantwoordelijkheden van de provincies vastgelegd.

Voor de nationale parken betekende de decentralisatie dat deze vanaf 2013 niet langer onder de verantwoordelijkheid van het Rijk vielen en dat het beleid, de uitvoering en de financiering van de nationale parken naar eigen inzicht ingevuld ging worden door de provincies. In 2012 werd de bovengenoemde Regeling aanwijzing nationale parken daarom gewijzigd: de artikelen over het bestuur en taken van nationale parken en over de status van parken in oprichting kwamen voor het Rijk te vervallen.

12 december 2017

Uit: Regeling houdende wijziging van de Regeling aanwijzing nationale parken (decentralisatie nationale parken), Staatscourant 2012, nr 26543, 20 december 2012

In het bestuursakkoord natuur is aangegeven dat de nationale parken niet langer onder de verantwoordelijkheid van het Rijk vallen. De planologische bescherming en het beheer van deze gebieden vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincies. Daarentegen is de wijze waarop de betrokken eigenaren en gebruikers van de nationale parken zich organiseren en hoe zij andere maatschappelijke organisaties daarbij betrekken voortaan primair een aangelegenheid van de eigenaren en gebruikers zelf.

Daarnaast is in het bestuursakkoord neergelegd dat de educatieve en voorlichtende functies van de nationale parken, evenals het nationale samenwerkingsverband, niet door de provincies worden overgenomen. Tot 1 januari 2014 zal het Rijk daarom het Samenwerkingsverband Nationale Parken financieel blijven ondersteunen. De subsidieverstrekking aan de IVN Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie wordt ook na die datum voortgezet, al zal dit mogelijk een gewijzigde vorm krijgen. Bepalingen omtrent deze subsidies maken geen onderdeel uit van Regeling aanwijzing nationale parken, maar van de Regeling LNV-subsidies.

Huidige financiering

De middelen die beschikbaar waren voor de aankoop, inrichting en beheer van natuur, zijn verlaagd en van het Rijk naar de provincies gedecentraliseerd. De middelen worden nu toegevoegd aan het provinciefonds. In het Bestuursakkoord en het natuurpact is afgesproken dat ook de provincies een eigen financiële bijdrage aan het beheer van natuur leveren.

De huidige nationale parken vallen binnen het Nationaal Natuurnetwerk (voorheen de Ecologische Hoofdstructuur). Uit het bovenstaande volgt dat de provincies verantwoordelijk zijn voor de bekostiging van de inrichting en het beheer van de natuur in de nationale parken die binnen het Nationaal Natuurnetwerk liggen. Ook zijn de provincies verantwoordelijk voor de financiering van het gebiedsgerichte beleid.

In het bestuursakkoord zijn geen afspraken gemaakt tussen het Rijk en de provincies met betrekking tot de financiering van de "bemensing en organisatie" van de individuele nationale parken en de organisatie van de samenwerking tussen de parken. Hiervoor is geen budget overgegaan naar de provincies. Dit betekent dat er op dit moment verschillend tussen de provincies wordt omgegaan met de organisatie rond hun nationale parken. Sommige provincies betalen nog een deel daarvan, bijvoorbeeld de secretaris van het nationaal park, andere provincies zijn daarmee gestopt, andere provincies hebben hoge ambities ten aanzien van hun (aspirant-) nationale parken en hun beleid en financiering daarop aangepast. Het Rijk financiert nog wel de coördinatie van voorlichting en educatie in de nationale parken.

Van 'verdeelde' verantwoordelijkheid naar 'gedeelde' verantwoordelijkheid

Het doel is om met de vernieuwde standaard de nationale parken en aspirant-parken te stimuleren om een kwaliteitssprong te maken. De ambitie is dat de vernieuwde nationale parken zich in de toekomst meer onderscheiden qua kwaliteit, uitstraling en toegankelijkheid. Dat er om de kern(en) van waardevolle natuur een grotere landschappelijke eenheid ligt waarin natuur, cultuur en landschap samenhangen als ruimtelijk ensemble. Dat ze een eigen identiteit ontwikkelen en iconen voor de regio of zelfs voor heel Nederland worden.

Deze ambitie vraagt om een herbezinning op de huidige verantwoordelijkheidsverdeling en inzet van middelen. Willen Rijk, provincies en andere betrokken partijen deze ambitie waar maken, dan zullen het Rijk en de provincies de handen ineen moeten slaan. De kwaliteitssprong die gemaakt wordt gaat over beleidsterreinen heen (natuur, landschap, landbouw, toerisme, regionale ontwikkeling) en vraagt om een bredere inbedding in het ruimtelijk en toeristisch-economisch (plan)beleid van overheden. Tegelijkertijd kunnen de nationale parken als middel ook bijdragen aan grote (ruimtelijke) opgaven waar Nederland voor staat, zoals de klimaat- en landbouwtransitie. Het Rijk en de provincies zullen moeten samenwerken om de kwaliteitsimpuls van de nationale parken te kunnen realiseren.

12 december 2017

8

Op de volgende manier zou deze hernieuwde samenwerking vorm kunnen krijgen:

Provincies

- De provincies bieden de nationale parken de mogelijkheden tot het realiseren van de ontwikkelopgaven in de gebieden voor wat betreft de natuur- en landschapsontwikkelingen en de ontwikkeling van de regionale economie
- De provincies maken ruimtelijke ontwikkelingen die samenhangen met de benodigde kwaliteitsimpuls mogelijk in de nationale parken
- De provincies bieden ruimte en dragen bij aan de ontwikkeling van de gebiedseigen merken van de nationale parken
- De provincies zetten op regionaal niveau in op het zoeken en aangaan van nieuwe samenwerkingen met private partijen en fondsen.

Rijk

- Het Rijk blijft zorgdragen voor de financiering van educatie en voorlichting voor nationale parken
- Het Rijk faciliteert en coördineert de landelijke kennisontwikkeling, leernetwerken en ontsluiting van kennis
- Het Rijk borgt het landelijk ontwikkelde merkverhaal en landelijke overkoepelende merk
- Het Rijk financiert de ontwikkeling van de internationale marketingcampagne en draagt bij aan een internationale marketingcommunicatie van nationale parken nieuwe stijl. Die beoogd wordt in 2019
- Het Rijk zet op landelijk niveau in op het zoeken en aangaan van nieuwe samenwerkingen met private partijen en fondsen

Nationale Parken Bureau

Het Ministerie van LNV heeft om bovenstaande doelen te realiseren Staatsbosbeheer opdracht gegeven om een Nationale Parken Bureau op te zetten. Dit bureau zal worden aangestuurd door het Rijk en de provincies in samenwerking met de shareholders.

Samenwerkingsverband van Nationale Parken

De bestaande nationale parken in Nederland zijn verenigd in de Stichting Samenwerkingsverband Nationale Parken (SNP). Op Europees niveau hebben de parken zich verenigd in Europarc. Het SNP is in Nederland houder van het beeldmerk (logo) NP voor de huidige parken.

De Nationale Omgevingsvisie

Een belangrijk instrument dat deze gebiedsambities kan ondersteunen, is de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

Op basis van de nieuwe Omgevingswet zal het Rijk een *Nationale Omgevingsvisie* opstellen. Deze Nationale Omgevingsvisie zal zich richten op de strategische keuzes op rijksniveau voor de fysieke leefomgeving, en zal een aantal rijksvisies vervangen, zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en de Natuurvisie op grond van de Wet Natuurbescherming.

De provincies zullen op basis van de Omgevingswet in het verlengde van de NOVI een *provinciale omgevingsvisie* opstellen. De provinciale omgevingsvisie heeft betrekking op alle terreinen van de fysieke leefomgeving binnen de provincie, waarvan natuur en landschap belangrijke aspecten vormen.

Onderzocht wordt of en in welke vorm de NOVI of de provinciale omgevingsvisies bijdragen of nodig zijn voor de borging van de natuurwaarden en de ontwikkelopgave van de nationale parken.

De keuzes uit de nationale en provinciale omgevingsvisies dienen vervolgens hun doorwerking te krijgen in de *omgevingsvisies van de gemeenten*.

12 december 2017

Op deze wijze kan de beoogde ruimtelijke kwaliteit worden geborgd en gecombineerd met andere ruimtelijke transitie die beschreven worden in de omgevingsvisies van de verschillende bestuurslagen.

Internationale samenhang

Het beleid voor de nationale parken in Nederland past binnen een internationale context. Een belangrijke rol daarin spelen de Conventie inzake Biologische Diversiteit (CBD) en de IUCN-standaarden.

De International Union for Conservation of Nature (IUCN) heeft in 1994 een standaard voor beschermde gebieden opgesteld. De IUCN onderscheidt zes beheercategorieën van beschermde gebieden. Deze categorieën kennen een range van *1a strikt natuurreservaat* met een hoog natuurbeschermingsniveau tot 6 beschermd gebied met duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen waar menselijk medegebruik mogelijk is. De categorieën zijn niet in beton gegoten. Een nationale staat "vraagt" geen categorie voor een beschermd gebied bij de IUCN aan, maar kan een beschermd gebied bij de IUCN aanmelden onder een bepaalde IUCN-categorie die volgens de betreffende staat het meest bij het karakter van het beschermde gebied past. De gebieden die conform de Nederlandse wetgeving zijn aangewezen als Nationale Parken zijn opgenomen in the World Database on Protected Areas (WDPA) onder de IUCN categorie II 'National Park'.

Nederland heeft ook het verdrag en de doelstellingen van de CBD-conventie (1992) ondertekend. De doelstellingen van dat verdrag zijn het behoud van biodiversiteit, het duurzaam gebruik ervan, en een eerlijke verdeling van de voordelen die het gebruik van genetische bronnen opleveren. In 2010 is het Strategisch Plan voor Biodiversiteit 2011-2020 aangenomen.

In de periode van 2010 tot 2020 gelden een twintigtal doelen om het verlies aan biodiversiteit stop te zetten en ecosystemen veerkrachtig te maken zodat zij ecosysteemdiensten kunnen blijven leveren. Deze doelen zijn weer onderdeel van de recente Sustainable Development Goals⁸ van de Verenigde Naties. Binnen Europa zijn de biodiversiteitsdoelen verder uitwerkt in de EU-Biodiversiteitsstrategie 2020⁹. Belangrijke pijlers in het Europese natuur- en waterbeleid zijn:

- de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), met als belangrijkste instrument Natura 2000, het Europese netwerk van beschermde natuurgebieden;
- de Europese Kaderrichtlijn Water¹⁰ (KRW), met als belangrijke instrumenten stroomgebiedbeheerplannen;
- de Kaderrichtlijn Mariene¹¹ Strategie (KRM), gericht op strategieën om het mariene milieu te beschermen en behouden.

Een andere voor onderhavige beleidsregel relevante internationale beschermingscategorie is de UNESCO Werelderfgoed lijst. De criteria en doelstellingen voor de bescherming van UNESCO Werelderfgoed sluiten goed aan bij de verbrede doelstelling die deze beleidsregel voor de Nederlandse nationale parken beoogt. De Unesco Werelderfgoedlijst kent drie mogelijkheden voor aanwijzing, namelijk de bijzondere culturele waarden, de bijzondere natuurwaarden of een combinatie hiervan. De ambitie is dat de nationale parken gaan bestaan uit gebieden met één of meer waardevolle natuurkernen die in een bredere landschappelijke en cultuurhistorische eenheid liggen. Het ruimtelijke ensemble als geheel moet in ogenschouw genomen worden. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij de UNESCO criteria waarin deze vermenging van natuurwaarden met culturele waarden veel aandacht krijgt.

⁸ Zie <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

⁹ Zie http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/nl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.3.html

¹⁰ Zie <http://www.clo.nl/indicatoren/nl1412>

¹¹ Zie <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/wetten-regels-en-vergunningen/natuur-en-milieuwetten/kaderrichtlijn-water/index.aspx>

12 december 2017

10

Naast deze criteria heeft de UNESCO ook een 'Man and Biosphere Reserves' programma (MAB). Een interessant aspect is de nadruk die in dit programma wordt gelegd op de relatie tussen de mens en zijn omgeving. Het MAB richt zich op een interdisciplinaire benadering van de sociale en ecologische context in en om beschermde gebieden en op een samenhangend beheer van een gebied.

De derde categorie UNESCO gebieden betreft de Geoparken. Dit zijn gebieden waar geologisch erfgoed en landschappen van internationale waarde op een integrale manier worden beheerd.

In 2000 heeft de Raad van Europa de Europese Landschapsconventie (ELC) opgesteld. De Conventie kan gezien worden in een reeks van verdragen die betrekking hebben op het behoud van dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu, het behoud van het architectonische erfgoed en de bescherming van het archeologisch erfgoed. De ELC is het enige Europese verdrag dat specifiek over landschap gaat. Met ondertekening van de Conventie erkennen de staten, verenigd in de Raad van Europa, de grote culturele, economische en ecologische waarde van landschap. In 2005 heeft Nederland de ELC ondertekend en geratificeerd.

De verschillende internationale doelstellingen van de afgelopen jaren geven mede aanleiding tot een herziening van de standaard voor nationale parken in Nederland. Door de inrichting van een stelsel van nationale parken kan een aanvullende bijdrage geleverd worden aan het behalen van deze doelstellingen.

In deze beleidsregel is gekozen om de IUCN criteria II en V als vertrekpunt te nemen voor de ruimtelijke begrenzing van gebieden. Door te kiezen voor natuurkern(en) in een ruimere landschaps-ecologische en landschappelijke context kan een extra impuls worden gegeven aan het behoud en herstel van natuur- en landschapswaarden en de ambitie om in de natuurkernen grootschalige natuurlijke processen te realiseren. De basis voor de aanwijzing van nationale parken in Nederland is en blijft de bescherming en behoud van waardevolle en onderscheidende natuur in interactie met de mens. Juist die interactie tussen mens en natuur heeft unieke gebieden in Nederland opgeleverd en de natuur verbonden met de historische en culturele waarden in een landschappelijke setting(omgeving). Daarom worden ook aspecten van de UNESCO Werelderfgoed criteria meegenomen. De MAB-aanpak biedt interessante handreikingen voor het gedachtegoed in deze beleidslijn rond de sociaal-economische criteria rond nationale parken, voor de inrichting van de governance van de nationale parken en de inzet van zoneringen.

12 december 2017

Hoofdstuk 5 Status van standaard

De Tweede Kamer heeft met de indiening van het amendement bij de Begrotingsbehandeling in oktober 2014 opgeroepen om een nieuwe standaard te definiëren voor nationale parken.

Tegen die achtergrond is gezocht om binnen de kaders van de Wet Natuurbescherming criteria te ontwikkelen waarmee invulling kan worden gegeven aan deze vernieuwde standaard.

De vastlegging ervan kan plaatsvinden in de vorm van door de Minister van LNV vast te stellen beleidsregel. Beleidsregels, die worden gemaakt en vastgesteld door de minister, geven aan hoe van een bepaalde bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt. Beleidsregels zijn daarmee bindend voor de bestuursorganen (i.c. de minister, provincies en gemeenten).

Deze beleidsregels beogen zo ook duidelijkheid te scheppen naar de burger toe hoe met een bevoegdheid zal worden omgegaan (i.c. het aanwijzen of intrekken van de aanwijzing tot nationaal park conform artikel 8.3 van de wet natuurbescherming).

Eind november 2017 werd in het shareholders overleg duidelijk dat ook de provincies hechten aan deze duidelijkheid, maar dat meer tijd nodig is om over deze regels en het grotere kader afstemming te hebben met alle betrokken partijen. Alsmede dat mogelijk ook enige ervaring moet worden opgedaan met dergelijke nieuwe regels in de vorm van een convenant, alvorens deze te formaliseren in een beleidsregel. Tenslotte werd duidelijk dat een deskundigencommissie op veel draagvlak kan rekenen, maar dat ook daaromtrent meer duidelijkheid moet worden verstrekt.

Omwille van de spoedige voortgang worden hierna de inhoudelijke criteria van de nieuwe standaard wel reeds geschetst, echter zal in eerste helft van 2018 worden besloten op welke wijze deze regels worden vastgesteld en wanneer zij in werking treden.

12 december 2017

Bijlage III Gedetailleerde opmerkingen bij de criteria van de conceptstandaard

1. Procedurele artikelen van de conceptstandaard (blz. 12 en 13)

A1. De hieronder weergegeven aanvullende criteria zullen zo spoedig mogelijk (beoogd was 1 januari 2018) in werking treden op nader te besluiten wijze. *Toelichting: Na publicatie van deze aanvullende criteria zullen zij wel direct richtinggevend zijn bij elk nieuw aanwijzings- (of intrekking-) besluit voor nationale parken.*

Mening commissie: akkoord

A2. Elk aanwijzings- of intrekkingbesluit (conform artikel 8.3 Wet Natuurbescherming) zal worden genomen slechts na raadpleging van een daartoe benoemde deskundigencommissie.

Toelichting: De specifieke omstandigheden van elk (beoogd of bestaand) nationaal park zijn verschillend. Hierdoor moet er ruimte zijn om deze verschillende omstandigheden op hun waarde te beoordelen in de context van deze aanvullende criteria. Om een dergelijke beoordeling te kunnen uitvoeren wordt ervoor gekozen om een onafhankelijke commissie van deskundigen te benoemen, die alle nationale parken beoordeelt. Deze deskundigencommissie zal worden benoemd via een separate procedure, waarin in ieder geval geregeld is dat de leden van deze adviescommissie worden benoemd door de minister met instemming van de provincies. De deskundigencommissie zal de Minister haar advies geven voor elk nieuw aanwijzingsbesluit. Tevens zal haar advies worden betrokken bij elke (her)beoordeling. De conclusie van het advies van de deskundigencommissie kan (uiteeraard met nadere motivering) slechts drieledig zijn:

- a. Een nationaal park voldoet. Dit is een positief advies, waardoor aanwijzing in de rede ligt,*
- b. Een nationaal park voldoet nog niet, waarbij wordt aangegeven op welke terrein(en) er nadere actie of resultaat is gewenst, maar waarbij verwacht mag worden dat die acties en resultaten op termijn haalbaar zullen. Dit is ook een positief advies, maar aanwijzing of intrekking is een bestuurlijke afweging van beide bevoegde partijen (provincie(s) en Rijk),*
- c. Een nationaal park voldoet niet en een andere conclusie is niet te verwachten. Dit is een negatief advies, waardoor afwijzing in de rede ligt.*

Indien de commissie ten aanzien van een specifiek nationaal park in de loop van de tijd meerdere adviezen uitbrengt die leiden tot de conclusie zoals genoemd onder b, dan zal aangegeven moeten worden door de commissie in hoeverre er progressie wordt gemaakt ten opzichte van het vorige advies en in welke mate. Hierbij geldt dat maximaal tweemaal achtereenvolgend een advies mag verschijnen zoals genoemd onder b. daarna moet de commissie concluderen of een nationaal park voldoet (conform a) of niet voldoet (conform c). We gaan er overigens vanuit dat in 2030 de meeste van de dan bestaande nationale parken volledig zullen voldoen en hooguit een enkeling nog niet geheel voldoet.

Mening commissie: Artikel A2 - sluit aan bij de opvattingen van de commissie. In de toelichting is aangegeven dat de leden van de deskundigencommissie worden benoemd door de minister met instemming van de provincie. De vraag is waarom instemming nodig is. De beoordeling en aanwijzing is immers een bevoegdheid van de Minister. Volgens de commissie kan worden volstaan met "gehoord de provincies".

In de toelichting wordt vervolgens ingegaan op het advies van de deskundigencommissie. Onder b. gaat het om een advies waarbij een Nationaal Park nog niet voldoet, maar waarbij de verwachting is dat op termijn wel aan de eisen kan worden voldaan. De termijn is echter niet gespecificeerd. De commissie adviseert om dat wel te doen, bijvoorbeeld aansluitend op de termijn van artikel A3.

A3. De minister zal elke zes jaar elk nationaal park (her)beoordelen met een advies van de deskundigencommissie (conform artikel 2 hierboven).

Mening commissie: akkoord

A4. Ten aanzien van de nationale parken die voor 2017 reeds zijn aangewezen, geldt dat de minister voor 1 januari 2024 uiterlijk op basis van een positief advies van de deskundigencommissie moet besluiten of deze de status nationaal park wil handhaven.

Toelichting: Ook bestaande nationale parken zijn aan veranderingen onderhevig en ook zij zullen op gelijke wijze als nieuwe nationale parken (aangewezen na 2017) moeten voldoen aan de nadere duiding zoals hieronder genoemd. Beoogd is dat elk huidig nationaal park dus 6 jaar gelegenheid verkrijgt om te gaan voldoen aan de aanvullende criteria.

NB Het wordt nationale park statushouders aanbevolen om tenminste 1 jaar voor het verstrijken van deze uiterste termijn een verzoek te doen om de deskundigencommissie te laten adviseren, conform de nog uit te werken procedure rondom de deskundigencommissie.

Mening commissie: Voor 1 januari 2024 moet de minister aangeven of de bestaande Nationale Parken voldoen aan de gestelde criteria. Zoals in aanbeveling 8 is aangegeven is de commissie voorstander van een getrappt overgangsregime dat gelijk is voor reeds aangewezen Nationale Parken en nieuwkomers, waarbij voor 1 januari 2021 de status Nationaal Park in oprichting verworven kan worden en definitieve aanwijzing plaatsvindt voor 1 januari 2024.

2. Inhoudelijke criteria

Criterium 1: het nationaal park heeft een natuurlijke omvang die wordt bepaald door de begrenzing van een aaneengesloten landschaps-ecologische of landschappelijke eenheid waarbinnen één of meerdere natuurkernen liggen waarvan er ten minste één een omvang heeft van minimaal 1000 ha.

Toelichting: Het nationaal park herbergt zo één of meerdere kern(en) die bestaat(n) uit, vanuit (inter-)nationaal perspectief, waardevolle natuur gelegen in een grote, ruimere landschappelijke, landschaps-ecologische, cultuurhistorische en regionaal-economische context (landschapszone). De natuurkernen vormen tezamen een substantieel onderdeel van de totale begrenzing, gedacht kan worden aan minimaal 30% (conform artikel 8.3 lid 2 sub a, Wet Natuurbescherming).

Het nationaal park hanteert zoveel mogelijk natuurlijke grenzen, waarbij de ruimtelijke eisen voor het duurzaam voortbestaan van habitats, soorten, natuurlijke processen of fenomenen onder het te beschermen gebied de begrenzing bepalen. Helder dient te zijn wat de omvang van het gebied bijdraagt aan de natuurkwaliteit. Tezamen vormen deze een zo compleet mogelijk landschaps-ecologisch systeem.

Het nationaal park kan op basis van landschappelijke of cultuurhistorisch logisch gekozen ruimtelijke eenheden verder uitgebreid worden. Zo ontstaat een nationaal park met een omvang die over het algemeen substantieel groter zal zijn dan de nationale parken zoals die voor 2017 zijn aangewezen.

Mening commissie: Criterium 1 beoogt grotere gebieden aan te wijzen dan de 1.000 ha die nu in de Wet genoemd wordt. De manier waarop criterium 1 is geformuleerd is echter te vrijblijvend en het is de vraag of dit daadwerkelijk tot substantieel grotere gebieden zal leiden. Er moet volgens het artikel tenminste één natuurkern van minimaal 1.000 ha in het Nationaal Park liggen. En, natuur vormt minimaal 30% gebied (althans: er staat “gedacht kan worden aan”). Uitgaande van een minimale benadering zou een nationaal park dus 3.300 ha groot kunnen zijn. Dit is aanzienlijk kleiner dan de schaal waaraan de commissie denkt (“meerdere tienduizenden tot enkele honderdduizenden hectaren”). De commissie beoogde daarmee te komen tot ruime gebieden waarin Natura 2000-

gebieden, voormalige Beschermde natuurmonumenten en oude Nationale Parken gebundeld worden.

Criterium 2: Het nationaal park kent in haar gebied meerdere en/of samenhangende ecosystemen met duurzaam functionerende abiotische en biotische relaties. In de natuurkernen komen natuurlijke processen op grote schaal voor. In het gebied zijn significante macrogradiënten binnen en tussen landschapstypen en tussen natuur, half-natuur en duurzaam beheerd productielandschap.

Toelichting: Het nationaal park biedt de mogelijkheid voor ontwikkeling en herstel van natuurlijke processen in grote delen van het gebied, waardoor het landschaps-ecologische systeem zodanig wordt hersteld en robuust gemaakt dat natuurwaarden duurzaam kunnen voortbestaan. Het nationaal park kent of ontwikkelt een goed functionerend systeem van abiotische (zoals werking van wind en water, sedimentatie, erosie, inzijging, kwel en inundatie) en biotische factoren (invloed van dieren en vegetatie op het landschap) en de onderlinge relaties daartussen. De ruimte voor (herstel) van processen leidt tot veerkrachtige natuur die bijdraagt aan toename van biodiversiteit.

Alle functies van het gebied dienen bij te dragen aan de natuur- en landschappelijke kwaliteiten van het nationaal park. Het nationaal park vertegenwoordigt significante landschaps-ecologische gradiënten binnen en tussen verschillende landschapstypen. Denk hierbij aan de overgangen van zout naar zoet water, van hoger gelegen zand- naar rivierlandschappen of beeksystemen.

Daarnaast kan er sprake zijn van significante landschaps-ecologische gradiënten tussen natuur, half-natuur (met cultuurhistorische waarden) en duurzaam beheerd productielandschap, waarbij sprake is van geleidelijke overgangen tussen de verschillende functies.

Mening commissie: De strekking van de eerste twee alinea's van criterium 2 sluit aan bij het voorstel van de commissie in 'Wanneer een Nationaal Park?' ("Een Nationaal Park is (..) waarbinnen waardevolle natuur (..) verzameld is"). In de derde alinea (blz. 14) echter stelt de conceptstandaard: "Alle functies van het gebied dienen bij te dragen aan de natuur- en landschappelijke kwaliteiten van het nationaal park". Deze toevoeging kan naar de mening van de commissie niet waargemaakt worden als er gestreefd wordt naar een combinatie van natuurlijk en cultuurhistorisch erfgoed. Niet alle cultuurhistorische functies zullen immers per se bijdragen aan de natuur- en landschappelijke kwaliteiten. Bovendien is het zeer de vraag of, wanneer een verbinding wordt gelegd met toerisme of andere economische functies, deze functies per se zouden moeten bijdragen aan de kwaliteiten. Misschien is het al genoeg als ze daar geen schade aan berokkenen. Tenslotte, in de inleiding op criterium 6 onder het kopje "Thema Sociaal Economische Ontwikkeling" (blz. 16) wordt gesuggereerd dat dorpen en "wellicht steden" onderdeel van een Nationaal Park kunnen zijn. In dat geval kan bovenstaande in geen geval waargemaakt worden.

Criterium 3: De natuurwaarden (ecosystemen, dier- en plantensoorten en habitats), cultuurhistorische waarden en landschappelijke waarden die zich bevinden binnen het gebied van het nationaal park zijn binnen Nederland en/of internationaal onderscheidend.

Mening commissie: akkoord

Criterium 4 : De natuur-, cultuurhistorische en landschapswaarden laten een zodanige samenhang zien dat de identiteit van het gebied versterkt wordt.

Mening commissie: akkoord

Criterium 5: Een nationaal park onderscheidt zich van andere nationale parken door de ontwikkeling van een eigen gebied identiteit (dat is opgebouwd als ware het een sterkmerk) welke past bij de waarden en het karakter van het gebied en de ruimtelijke begrenzing. De ruimtelijke inrichting van het nationaal park, de beleefbaarheid en toegankelijkheid en herkenbaarheid voor de binnen- en/of buitenlandse bezoekers zijn hiermee in overeenstemming gebracht.

Toelichting: Voor de nationale parken is er een overkoepelend landelijk verhaal van de Nederlandse Natuur ontwikkeld. De individuele nationale parken moeten binnen dit overkoepelende verhaal hun gebiedseigen identiteit ontwikkelen passend bij het karakter en de waarden van het gebied en zorgdragen voor borging ervan Tezamen met andere Nationale Parken vertellen ze het verhaal van de Nederlandse natuur. Hiermee ontstaan van elkaar onderscheidene parken die op basis van hun gebiedseigen identiteit een verschillende aantrekkingskracht op uiteenlopende doelgroepen uitoefenen (bovenregionaal, nationaal of internationaal) (conform artikel 8.3 lid 2 sub d Wet Natuurbescherming).

De gebied identiteit vormt het kompas voor de ruimtelijke inrichting en vormgeving van het gebied, waar de beleefbaarheid, de toegankelijkheid en bekendheid mee in overeenstemming worden gebracht. Tegelijkertijd bepaalt het gebied en de ruimte de identiteit (en daarmee samenhangende merkpositionering) die wordt ontwikkeld. Hierbij kunnen ruimtelijke ontwerpen op verschillende schaalniveaus heel behulpzaam zijn, evenals regionaal ontwerpen of ontwerpen van poorten, recreatieve voorzieningen etc.

NB. Een gebiedseigen merk, of sterk merk, is niet te beschouwen als een merk zoals bedoeld in het merkenrecht.

Mening commissie: De commissie meent dat dit criterium lastig ondubbelzinnig getoetst kan worden. In een bijzin gaat het criterium 5 in op “de beleefbaarheid en toegankelijkheid en herkenbaarheid voor (...) bezoekers”. Op dat punt zou wel een onderscheidend criterium geformuleerd kunnen worden: is het Nationaal Park herkenbaar en toegankelijk?

Thema Sociaal Economische Ontwikkeling

Nationale parken zijn meer dan alleen de natuurkern. Immers zij zullen ook (delen van) het omliggend landschap, inclusief cultuurhistorische elementen en dorpen en wellicht steden omvatten. In een dergelijk groter gebied is ook de sociaal-economische ontwikkeling van belang. Deze ontwikkeling dient parallel te lopen met de ambities van het nationaal park. De sociaal-economische ontwikkeling van de regio en inbedding in de regio kan op haar beurt draagvlak en financiën genereren voor het beheer en de ontwikkeling van het nationaal park (art 8.3, lid 2 sub b Wet Natuurbescherming).

Criterium 6: Het nationaal park is zichtbaar verbonden met de stakeholders (eigenaren, beheerders, overheden, bewoners en ondernemers) van het gebied op een dusdanige wijze dat de regionale gemeenschap zich identificeert met het gebied en er trots op is en de waarde ziet van het instandhouden en verbeteren van het nationaal park. Het nationaal park draagt bij aan de sociaal-economische ontwikkeling en de leefbaarheid voor de regionale gemeenschap.

Toelichting: Aanbevelingen voor het zichtbaar maken van deze verbondenheid van het nationaal park met de regio zijn:

a) Het nationaal park gaat waar mogelijk samenwerkingen aan met instellingen, bedrijven en andere sectoren in de regio.

b) Het nationaal park onderneemt initiatieven om allianties te smeden met de zakelijke markt binnen en buiten de gebieden teneinde het wederzijdse verdienvermogen te vergroten en een duurzame financiering van het gebied te bevorderen, in afstemming met andere fondsenwervende partijen.

- c) In en om het nationaal park zijn investeringen in toeristisch-recreatieve voorzieningen, en andere voorzieningen en ondernemingen.*
- d) Er is een goede balans tussen de verdeling van inkomsten uit versus investeringen en beheer in het gebied. Bezoekers en de toeristische sector, ook buiten het gebied, worden aangemoedigd om een (financiële) bijdrage aan het gebied te leveren.*
- e) De ecologische draagkracht van het gebied wordt niet overschreden.*
- f) De stakeholders dragen actief bij aan de transitie, innovatie en investeringen in het nationaal park*

Mening commissie: Zoals al aangegeven is de stelling dat een Nationaal Park dorpen en wellicht kleinere historische steden kan omvatten strijdig met criterium 2 waarin gesteld wordt dat alle functies moeten bijdragen aan de natuur- en landschapskwaliteiten. Dat vraagt om een aanpassing in criterium 2.

De bedoeling van criterium 6 lijkt in lijn te zijn met de eerdere adviezen van de commissie, dat betrokkenheid uit de samenleving moet worden en dat een Nationaal Park een drager kan zijn voor de regionale economie. Echter, in de formulering van het criterium lijkt het alsof het Nationaal Park een entiteit is die contact moet gaan leggen met de samenleving. De commissie is van mening dat het Nationaal Park een product moet zijn van samenwerkende partijen uit de samenleving. Pas dan kan er echt sprake zijn van verbinding.

Criterium 7. Het nationaal park onderneemt planmatig activiteiten op het gebied van educatie

Mening commissie: akkoord

Criterium 8: Het nationaal park stimuleert activiteiten op het gebied van wetenschappelijk onderzoek

Mening commissie: akkoord

Criterium 9: Het nationaal park heeft een duidelijke en wervende ambitie waarmee invulling wordt gegeven aan het streefbeeld van nationale parken. De ambitie bevat richtinggevende visies en principes over gewenste ontwikkelingen in het gebied.

Mening commissie: akkoord

Criterium 10: Een nationaal park stelt een plan op voor duurzaam toerisme om de kwaliteit van de toeristische producten en infrastructuur te verbeteren en tevens het behoud van de wezenlijke kenmerken van de natuur in het nationale park te borgen.

Mening commissie: De commissie stelt zich bij dit criterium de vraag of een dergelijke specifieke opdracht voor toerisme daadwerkelijk een beoordelingscriterium zou moeten zijn. Duurzaam toerisme is immers één van de vele kansen die instelling van een Nationaal Park biedt. Vanuit dezelfde gedachte zou er bijvoorbeeld ook een plan kunnen komen voor het bevorderen van klimaatadaptatie of het opwekken van duurzame energie, om maar enkele voorbeelden te noemen. Hetgeen beschreven is in de conceptstandaard is eerder een uitvoeringsbepaling, mogelijk ter toelichting op criterium B9 of als onderdeel van de opdracht aan het bestuur van een Nationaal Park.

Criterium 11: Het bestuur draagt er zorg voor dat de bescherming, het beheer en de (sociaaleconomische) ontwikkeling van het gebied in samenhang plaatsvindt. Het bestuur draagt

tevens zorg voor de ontwikkeling en implementatie van het gebiedseigen merk. Het bestuur van het nationaal park opereert slagvaardig en daadkrachtig en beschikt over legitimiteit en mandaat.

Toelichting: Het is van belang dat dit bestuur breed draagvlak heeft en dat zij betrokken partijen laat participeren in de processen en planvorming rond het nationaal park. In die projecten, waar zij zelf de regie kan nemen, zal zij met mandaat en daadkrachtig sturen op haar ambities. In onderdelen van de ambitie waar één of meer van de deelnemende partijen het voortouw hebben, is een effectieve vorm van beïnvloeding of netwerksturing noodzakelijk. Dit vanuit het gegeven dat in elk gebied reeds op diverse plaatsen en op diverse niveaus andere partijen verantwoordelijkheid hebben, actief zijn of invloed hebben.

Aanbevelingen voor een slagvaardige en daadkrachtige governance-structuur zijn:

- a) Het nationaal park beschikt over een bestuur met een heldere taak en rolverdeling en een toereikend mandaat.*
- b) De financiering van het bestuur en haar eventuele eigen werkorganisatie is duurzaam geregeld, zodat het daadkrachtig zaken kan uitvoeren.*
- c) Het bestuur kent en onderhoudt contacten met de andere partijen in haar gebied.*
- d) Ten aanzien van eigen projecten (waarin zij het voortouw heeft) is de wijze van financiering helder.*
- k) Tussen de partijen die direct of indirect betrokken zijn bij de merkontwikkeling en het toerisme wordt een structureel samenwerkingsverband ingesteld.*
- e) Het bestuur heeft indien nodig ook mandaat ten aanzien van de besteding van middelen.*
- f) Het nationaal park heeft een inzichtelijk besluitvormingsproces*
- g) Het nationaal park werkt resultaatgericht en programmatisch/projectmatig.*
- h) Alle direct betrokken bij het nationaal park hebben passende mogelijkheden om te participeren in processen en de acties van het bestuur.*
- i) In de participatie en zeggenschap (van het bestuur) is de inbreng van de "(grond)eigenaren" van de betrokken terreinen geborgd als het hun eigen gronden direct raakt.*
- j) Voor de ambitie en bijbehorende plannen bestaat breed draagvlak.*
- k) Tussen de partijen die direct of indirect betrokken zijn bij de merkontwikkeling en het toerisme wordt een structureel samenwerkingsverband ingesteld.*

Mening commissie: In de vetgedrukte tekst van het criterium kan de commissie zich vinden. De toelichting is echter zeer gedetailleerd en bevat bovendien dubbelingen. De commissie is er voorstander van om enkele uitgangspunten voor het bestuur op hoofdlijnen te formuleren, bijvoorbeeld:

- Financiering is duurzaam geregeld;
- Bestuur heeft aantoonbaar draagvlak van betrokkenen in het gebied, heeft legitimiteit en de inbreng van stakeholders is georganiseerd;
- Het bestuur heeft mandaat om de in criterium B9 genoemde ambities te realiseren.

Criterium 12. Het bestuur van het Nationaal park maakt periodiek een Uitvoeringsagenda. De agenda bevat concrete activiteiten van het Nationaal park, die gekoppeld zijn aan concrete doelen. Na afloop van de gekozen periode moeten ook de concreet bereikte resultaten worden gedeeld

Mening commissie: Ook dit is geen beoordelingscriterium maar een uitvoeringsbepaling. Naar de mening van de commissie hoort dat niet thuis in de conceptstandaard, maar eventueel in een opdracht aan het bestuur van een Nationaal Park.