

Wanneer een Nationaal Park?

Rapport 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)

9 juni 2017

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	3
BESCHOUWING	4
VERDIEPING	9
1 DE GESCHIEDENIS VAN HET NATUURBELEID EN DE NATIONALE PARKEN	10
1.1 DE EERSTE NEDERLANDSE NATIONALE PARKEN	10
1.2 EEN NATIONAAL-PARKENBELEID	10
1.3 DE AANWIJZING VAN NATIONALE PARKEN	12
1.4 AANWIJZING BESCHERMDE NATUURMONUMENTEN	13
1.5 AANWIJZING NATURA 2000-GEBIEDEN	13
1.6 NATIONALE PARKEN <<NIEUWE STIJL>> EN HET PROGRAMMA 'NATIONALE PARKEN VAN WERELDKLASSE'	14
1.7 DE WET NATUURBESCHERMING	15
1.8 DE VERKIEZING TOT MOOISTE NATUURGEBIED VAN NEDERLAND	16
2 VOORSTEL VOOR EEN REFERENTIEKADER	18
2.1 DE ONDUIDELIJKHEID IN DE NATUURWERELD NEEMT NIET AF	18
2.2 NATIONALE PARKEN ALS ENSEMBLES VAN NATUURKERNEN EN HUN (RUIMERE) OMGEVING	18
2.3 REFERENTIEKADER VOOR DE SELECTIE VAN NATIONALE PARKEN	19
2.4 DE VOORDRACHT VAN NATIONALE PARKEN 'VAN WERELDKLASSE'	21
2.5 DE INTRODUCTIE VAN PROVINCIALE EN GEMEENTELIJKE PARKEN	22
3 VOORSTEL: EEN NIEUWE SYSTEMATIEK VAN BEOORDELEN EN MONITOREN	24
BIJLAGE I MOTIE VAN VELDHOVEN/JACOBI OVER NATIONALE PARKEN NIEUWE STIJL	26
BIJLAGE II AMENDEMENT VAN DE LEDEN JACOBI EN VAN VELDHOVEN	27
BIJLAGE III REGLEMENT VOOR DE VERKIEZING 'MOOISTE NATUURGEBIED VAN NEDERLAND', BEHOREND BIJ HET PROGRAMMA 'NAAR NATIONALE PARKEN VAN WERELDKLASSE', MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN	28
BIJLAGE IV SAMENSTELLING VAKJURY 'MOOISTE NATUURGEBIED VAN NEDERLAND'	31

Beschouwing

Realisatie Natuurverkiezing

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.

In de natuurwereld worden wij voortdurend met nieuwe ideeën geconfronteerd, die elkaar deels overlappen, deels ook weer niet en deels ook weer verdwijnen. Zo zijn er bijvoorbeeld in de vorige eeuw Nationale Parken ingesteld; twintig gebieden die samen een representatief beeld moesten vormen van de Nederlandse natuur en de belangrijkste ecosystemen. Naast deze parken werden vervolgens totaal onafhankelijk daarvan, op basis van de natuurbeschermingswetten van 1967 en 1998, gebieden aangewezen die een nationaal belang vertegenwoordigen vanwege hun natuurwetenschappelijke betekenis of hun aanwezige natuurschoon. Dat werden uiteindelijk 189 Beschermd Natuurmonumenten. Daarna werden uit die 20 Nationale Parken en 189 Beschermd Natuurmonumenten (en nog een aantal nieuwe natuurgebieden) gebieden geselecteerd voor aanmelding bij Europa. Na de Europese zegen zijn dat onze Natura 2000-gebieden geworden. Hierbij dient men zich te realiseren dat één Nationaal Park (Utrechtse Heuvelrug) en 64 Beschermd Natuurmonumenten niet werden geselecteerd. Daarmee was onduidelijk geworden wat de status was geworden van die gebieden. In de nieuwe Natuurbeschermingswet (2017) blijkt nu dat de aanwijzing van de Nationale Parken onveranderd is gebleven en dat de bescherming van de 64 niet geselecteerde Beschermd Natuurmonumenten is komen te vervallen. Een wettelijk verankerd beschermingsregime zal in de toekomst alleen nog voor de Natura 2000-gebieden worden gehanteerd! Natuurlijk is deze gang van zaken legitiem, maar het is erg moeilijk uit te leggen aan een ander.

Wat dat betreft is zoals reeds opgemerkt de monumentenwereld veel overzichtelijker. Daar is reeds jarenlang ervaring opgedaan met een heldere en simpele driedeling (Rijks-, Provinciale en Gemeentelijke Monumenten). 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 toehoorders van de commissie. 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.

Advies 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!' (2015). Nodig voor natuur: duidelijkheid, ruimte en betrokkenheid

In het advies 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!' (2015) stelde de commissie voor – ter wille van de duidelijkheid – om een eenvoudige driedeling te gaan hanteren: 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. Het helpen doorbreken van de versnippering is ook de gedachte geweest achter de komst van de Ecologische Hoofdstructuur (nu Natuurnetwerk Nederland). Maar naar het oordeel van de commissie is eveneens ruimte nodig om de resterende natuur te kunnen financieren. Gelet op het bovenstaande en het gegeven dat men in het verleden een Nationaal Park kon worden als men beschikte over een gebied van (slechts) 1.000 hectare, was ons advies om de natuurgebieden (Nationale Parken, Beschermden 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 er toe aanzetten om maatschappelijk en financieel meer betrokken te raken bij de natuur. Mits natuurlijk duidelijk was hoe de gelden zouden worden besteed. De commissie heeft haar bevindingen destijds uitgewerkt in gesprek met relevante partijen in drie praktijksituaties – de zogenaamde pilots – in de Biesbosch, de Maasduinen en het noordoostelijke deel van de Veluwe. Deze drie natuurgebieden gaven toen aan dat zij bereid waren om de ideeën van de commissie in de praktijk te gaan uitwerken en toetsen, mits zij bij hindernissen in de praktijk op begeleiding van de commissie zouden kunnen blijven rekenen. De Staatssecretaris van Economische Zaken, de heer Martijn van Dam, toonde zich bereid om de commissie om deze reden voor bepaalde duur te laten voortbestaan.

De reactie op Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!

In zijn reactie op het advies¹ gaf de Staatssecretaris 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 een en ander in drie thematische pilots (de Biesbosch, de Maasduinen en het noordoostelijke deel van de Veluwe) verder uitgewerkt zou worden.

Nieuw elan rond de 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 (zie hierna in paragraaf 1.6). 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 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 om de natuurgebieden².

Hun initiatief werd door de Staatssecretaris langs drie sporen vertaald. Ten eerste werd het driejarige programma ‘Nationale Parken van Wereldklasse’ ingesteld bij het Ministerie van Economische Zaken.

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

² Van Veldhoven, S. & L. Jacobi (2014), Nationale Parken met internationale allure, Notitie voor de begrotingsbehandeling Natuur.

Het programma ontwikkelt een nieuwe standaard voor Nationale Parken en tracht de Nederlandse gebieden nationaal en internationaal op de kaart te zetten. Ten tweede werd medio 2015 de Wet natuurbescherming vastgesteld door het Parlement. Daarbij werd wettelijk vastgelegd dat de Minister verantwoordelijk is voor het aanwijzen van Nationale Parken. De criteria die de wet daarvoor beschrijft zijn echter dezelfde als voor de bestaande Nationale Parken en sluiten niet aan bij de uitgangspunten van het amendement (zoals grotere parken, natuur én cultuur). Ten derde initieerde de Staatssecretaris in maart 2016 de verkiezing tot 'Mooiste Natuurgebied van Nederland' met de potentie om uit te groeien tot een gebied van wereldklasse. Twee leden van onze commissie namen zitting in de vakjury³ die de ingediende *bidbooks* mocht beoordelen en een selectie voorlegde aan het publiek. De natuurverkiezing bracht onverwacht veel teweeg: nieuwe allianties tussen organisaties uit de natuurwereld en daarbuiten kwamen tot stand, bestuurders namen de handschoenen op, verschillende natuurgebieden gingen samenwerken en er werd een zoektocht naar (nieuw) verdienvermogen van de natuur ingezet. 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.

De natuurverkiezing wierp nu een ander licht op het bovengenoemde verzoek van de Staatssecretaris om de drie pilots van onze commissie verder te gaan uitwerken. Naar aanleiding van de verkiezing gaf de Staatssecretaris de commissie⁴ de opdracht om de blik niet alleen te gaan richten op de drie pilots, maar om een onafhankelijke bijdrage te leveren aan een mogelijke realisatie van de natuurverkiezing, niet alleen door de vier winnaars maar ook door 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.

Realisatie Natuurverkiezing

Voor het welslagen van de Natuurverkiezing, waarmee inhoud kan worden gegeven aan zowel het amendement Jacobi en Van Veldhoven, als aan het EZ-programma 'Nationale Parken van Wereldklasse', is volgens de commissie wederom duidelijkheid geboden. Naar ons oordeel ontbreekt het echter opnieuw aan de noodzakelijke duidelijkheid. De hierboven genoemde initiatieven beogen immers om in Nederland te komen tot een nieuw stelsel van Nationale Parken. Parken, die van uitzonderlijk nationaal belang zijn als het gaat om de aanwezige natuur en het cultureel erfgoed.

In dat opzicht was de Natuurverkiezing verwarrend, omdat in het reglement werd gesproken over het 'Mooiste natuurgebied van Nederland'. Eigenlijk beoogde men echter dat de Parken uniek moesten zijn voor Nederland qua natuur, qua landschappen en op het gebied van cultureel erfgoed. Ook was verwarrend dat men niet alleen bedoelde het 'Mooiste natuurgebied van Nederland', maar het gebied moest bovendien de potentie in zich herbergen om te kunnen uitgroeien tot een Nationaal Park van Wereldklasse.

Gelet op deze uitgangspunten is de commissie van oordeel dat men voor de aanwijzing van de Nationale Parken (nieuwe stijl) beter de aanwijzingscriteria van UNESCO-werelderfgoed kan volgen. De UNESCO-werelderfgoedcriteria sluiten beter aan bij de recente ontwikkelingen rond de Nederlandse Nationale Parken dan bijvoorbeeld de categorisering van IUCN, waarbij de accenten

³ Zie bijlage IV voor de samenstelling van de vakjury.

⁴ De voltallige commissie bestaat thans uit drs. Pieter Baars, Prof. dr. Joop Schaminée, drs. Bart Swanenvleugel (secretaris), Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven (voorzitter) en Prof. dr. André van der Zande.

veel meer liggen op pure wildernis en biodiversiteitswaarden. Gelet op de intenties van het amendement, het EZ-programma en de Natuurverkiezing, waar men spreekt over grotere gebieden die van nationaal belang zijn omdat daarin unieke natuurgebieden en ons cultureel erfgoed verzameld zijn, stelt de commissie een nieuw referentiekader voor. Een referentiekader dat gebaseerd is op de criteria voor UNESCO-Werelderfgoed en daardoor naar het oordeel van de commissie enorm kan bijdragen aan het welslagen van de Natuurverkiezing en aan de uitgangspunten die daaraan ten grondslag lagen.

Nieuw referentiekader voor Nationale Parken.

Een nieuw referentiekader is naar het oordeel van de commissie sowieso nodig, omdat de Natuurverkiezing heeft plaatsgevonden op grond van papieren voornemens. Dat betekent dat nog totaal onduidelijk is of de winnaars hun plannen kunnen of zullen gaan realiseren. Bovendien zouden ook de overige inzendingen nog in aanmerking willen en moeten kunnen komen voor de aanwijzing tot Nationaal Park (nieuwe stijl). De beoordelingscriteria in het reglement voor de natuurverkiezing, zoals in de Staatscourant gepubliceerd (zie bijlage III), leent zich onvoldoende voor een definitieve beoordeling, omdat daarin nog teveel van onduidelijkheden sprake is. Er is daarom 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!

De nieuwe Nationale Parken gaan ensembles vormen van waardevolle natuurgebieden, zoals de Natura 2000-gebieden, de voormalige Beschermden Natuurmonumenten, Nationale Landschappen, oude Nationale Parken en ons cultureel erfgoed. Daarom adviseert de commissie om de huidige Nationale Parken – die in de Wet natuurbescherming 2017 nog worden gehandhaafd – alsnog op te heffen. De oude Nationale Parken zijn immers onvergelykbaar 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. Artikel 1.12 derde lid van de Wet natuurbescherming biedt de provincies al een dergelijke mogelijkheid. Voor gemeenten moet een wetsartikel van gelijke strekking worden toegevoegd.

Het beheer van de Nationale Parken kan zeker in handen worden gelegd van de provincies, maar de rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor de aanwijzing, de regie en de kwaliteit van de Nationale Parken en de Natura 2000-gebieden. Naar de mening van de commissie ligt het in het verlengde van de Rijksnatuurvisie bovendien voor de hand dat ook maatschappelijke partijen gebieden kunnen aanmelden voor aanwijzing tot Nationaal Park, vanuit het uitgangspunt van meer maatschappelijke betrokkenheid. Volgens de wet is die aanmelding nu voorbehouden aan provincies. Het beoordelen of gebieden daadwerkelijk in aanmerking komen voor aanwijzing tot Nationaal Park of voor het behoud van dat predicaat, kan naar het oordeel van de commissie het best plaatsvinden door een onafhankelijke instantie.

Kortom, voor de succesvolle realisatie van de natuurverkiezing en voor het aanwijzen van Nationale Parken (nieuwe stijl) is een helder en ondubbelzinnig referentiekader absoluut een voorwaarde. De commissie doet daarvoor een voorstel. Het voorgestelde referentiekader kan een leidraad vormen voor de uitwerking van de plannen en doet recht aan de intenties van het amendement Van Veldhoven/Jacobi, het programma 'Nationale Parken van Wereldklasse' en de natuurverkiezing. Het voorstel is geïnspireerd op de criteria en doelstellingen voor UNESCO Werelderfgoed. Omdat de huidige voornemens en uitgangspunten van de rijksoverheid te veel onduidelijkheid laten bestaan, is op korte termijn een beslissing over het referentiekader geboden.

Het voorgestelde referentiekader bestaat uit de volgende criteria, die hierna in hoofdstuk 2 worden uitgewerkt en toegelicht:

1. Een Nationaal Park is een samenhangend, duidelijk begrensd gebied waarbinnen waardevolle natuur en cultureel erfgoed van bijzondere (inter)nationale betekenis verzameld is.
2. Het gebied is groot genoeg om de aanwezige natuur en het erfgoed duurzaam te beschermen en behouden.
3. Het gebied herbergt unieke mogelijkheden voor mensen om de natuur en het culturele erfgoed te bezoeken en te recreëren, waarbij dit in geen geval de draagkracht van het gebied mag aantasten.
4. De bescherming, het beheer en de exploitatie van het gebied vindt in samenhang plaats, binnen de geldende wettelijke en beleidsmatige nationale kaders en op basis van een breed draagvlak onder grondeigenaren, beheerders, bewoners en overheden in het gebied.
5. Het gebied draagt bij aan de regionale sociaaleconomische ontwikkeling.

Voorafgaand aan de uitwerking van en toelichting op het referentiekader (hoofdstuk 2), gaat hoofdstuk 1 in het kort in op de geschiedenis van het natuurbeleid en de Nationale Parken. In hoofdstuk 3 doet de commissie enkele voorstellen voor de wijze waarop het referentiekader zou moeten worden toegepast.

VERDIEPING

1 De geschiedenis van het natuurbeleid en de Nationale Parken

1.1 De eerste Nederlandse Nationale Parken

In 1872 werd in de VS Yellowstone Park ingesteld als National Park. Yellowstone en de *National Parks movement* in de VS waren in veel andere westerse landen een inspiratiebron. Nationale parken waren beschermde gebieden met een relatief grote oppervlakte aaneengesloten natuurgebied. In Nederland kwamen uit die internationale beweging ongeveer een halve eeuw later de eerste nationale parken voort: de Vereniging Natuurmonumenten stelde in 1930 op eigen initiatief Nationaal Park Veluwezoom in, in 1935 volgde Nationaal Park De Hoge Veluwe dat werd opgericht door een particuliere stichting⁵. De belangrijkste doelstellingen waren de combinatie van recreatie, educatie en natuurbescherming, getuige ook een publicatie uit 1930 in verband met de instelling van Nationaal Park Veluwezoom:

*“Wat beteekent, dat een aaneengesloten bosch- en heidecomplex van meer dan 3000 H.A. oppervlakte voor immer aan de voortschrijdende cultuur onttrokken is en thans verheven tot ‘Natuurmonument’ in rustige ongestoordheid zal blijven voortbestaan als een bron van genot voor duizenden stadsmenschen, die hier urenlang kunnen dolen in de vrije blijde natuur van ons bosch- en heidedorado”.*⁶

In 1950 werd vervolgens de Stichting Het Nationale Park De Kennemerduinen opgericht, gezamenlijk door de rijksoverheid, de provincie Noord-Holland en enkele gemeenten. Aanleiding was destijds een advies van Jac.P. Thijssse over het beheer van de duinen in Kennemerland⁷. In 1995 werd Nationaal Park De Kennemerduinen opgenomen in een nieuw aangewezen Nationaal Park: Zuid-Kennemerland (zie paragraaf 1.3).

1.2 Een nationaal-parkenbeleid

In 1969 sloot Nederland zich aan bij een initiatief van International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) om natuurgebieden te beschermen, onder andere door Nationale Parken in te stellen. Naar aanleiding daarvan werd de Interdepartementale Commissie nationale parken en nationale landschapsparken ingesteld. In 1975 publiceerde die commissie de drie zogenaamde Groene Nota's: de nota 'Nationale parken', de nota 'Nationale landschapsparken' en de nota 'Relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud'.

De Interdepartementale Commissie adviseerde de Tweede Kamer destijds om een systeem van parken in te stellen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen twee typen parken: nationale parken en nationale landschapsparken⁸. Samen zouden zij een representatief beeld vormen van de Nederlandse natuur en belangrijke ecosystemen. De nationale parken waren gebieden die “primair in verband met hun natuurwaarde dienen te worden veiliggesteld en die geen (o.m.

⁵ Coesèl, M., J.H.J. Schaminée en L. van Duuren (2007), De Natuur als Bondgenoot: de wereld van Heimans en Thijssse in historisch perspectief.

⁶ www.natuurmonumenten.nl/aankopen-uit-1930-worthrhederheide-beekhuizen-en-herikhuizen, geraadpleegd 19 april 2017.

⁷ Zie voetnoot 5.

⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal (1975), Advies van de Interdepartementale Commissie nationale parken en nationale landschapsparken: Deel I Nationale parken, nr. 13 282, vergaderjaar 1974-1975.

landbouwkundige) in cultuur en in exploitatie zijnde gebieden omvatten.” Nationale landschapsparken waren gebieden “waarin ook landbouwgronden en woonkernen kunnen voorkomen”. Daarnaast was er verschil in omvang: de nationale parken moesten ten minste 1.000 hectare groot zijn, de nationale landschapsparken 10.000 hectare. De Interdepartementale Commissie meende dat binnen een nationaal landschapspark ook één of meer nationale parken kunnen voorkomen.

Voor nationale parken werd de volgende definitie gehanteerd:

“Een nationaal park is een aaneengesloten gebied van tenminste 1000 ha, bestaande uit natuurterreinen, wateren en/of bossen, met een bijzondere natuurlijke en landschappelijke gesteldheid en een bijzonder planten- en dierenleven.

Het gebied is eigendom van de rijksoverheid en/of van rechtspersonen die zich de natuurbescherming ten doel stellen. Het gebied kan ook geheel of gedeeltelijk in eigendom zijn bij andere instellingen of particulieren, mits een duurzaam beheer van het gebied als nationaal park verzekerd is.

Een nationaal park wordt aangewezen of erkend door de rijksoverheid en onder toezicht van de overheid als geheel beheerd, volgens richtlijnen die door de rijksoverheid zijn vastgesteld. Doel van het beheer is de instandhouding en/of ontwikkeling van de aanwezige natuurwetenschappelijke, landschappelijke en cultuurhistorische hoedanigheden, waarbij binnen deze doelstelling mogelijkheden worden geschapen voor het kennis nemen en genieten van de schoonheid en de waarde van het gebied.”

De Interdepartementale Commissie constateerde dat de drie reeds bestaande Nationale Parken (Veluwezoom, Hoge Veluwe en Kennemerduinen) voldeden aan deze voorgestelde definitie.

De definitie van nationale parken werd overgenomen in het rijksbeleid. In het Structuurschema Groene Ruimte van 1993 (PKB deel 1) werd de definitie vereenvoudigd tot⁹:

“Nationale Parken in Nederland zijn conform internationaal aanvaarde definities aaneengesloten gebieden van tenminste 1.000 ha, bestaande uit natuurterreinen, wateren en/of bossen, met een bijzondere landschappelijke gesteldheid en planten- en dierenleven, waar tevens goede mogelijkheden aanwezig zijn voor recreatief medegebruik. In Nationale Parken worden natuurbeheer en natuurontwikkeling geïntensiveerd, worden natuur- en milieueducatie sterk gestimuleerd en vormen van natuur-gerichte recreatie als ook onderzoek bevorderd.”

Volgens de Interdepartementale Commissie nationale parken en nationale landschapsparken moest een nationaal landschapspark een cultuurlandschap bezitten dat een zekere mate van harmonieuze samenhang en verwevenheid vertoonde tussen natuurlijke en culturele elementen. Verder moest een nationaal landschapspark een belangrijke rol vervullen in de openluchtrecreatie. Er diende rekening gehouden te worden met de sociale en economische behoefte van de lokale bevolking. Tot slot moesten er voldoende mogelijkheden voorhanden zijn om het streekeigen karakter van het landschap te versterken en/of in stand te houden.¹⁰ De landschapsparken stuiten echter op veel verzet vanuit de agrarische sector. In de Eindnota Nationale Landschapsparken van het Ministerie van CRM werd daaraan tegemoetgekomen door beperkingen voor de landbouw zoveel mogelijk op te heffen. Ook werd de term ‘nationaal landschapspark’ destijds omgedoopt tot ‘nationaal landschap’, waarmee werd aangeduid dat het met deze categorie niet (meer) ging om de bescherming van natuurgebieden.

⁹ Samenwerkingsverband Nationale Parken (2007), Ontstaansgeschiedenis, feiten en ontwikkelingen Nederlandse Nationale Parken 1975-2006.

¹⁰ Janssen, J. et al. (2007), Historie Nationale Landschappen, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.

De intentie van het voorgestelde systeem van parken (nationale parken en nationale landschapsparken) was om “grote gebieden met een min of meer natuurlijk karakter tot in lengte van jaren veilig te stellen en daardoor bij te dragen aan de handhaving van een optimale verscheidenheid van natuur en landschap op nationale schaal.”¹¹ Terugblikkend constateert onze commissie dat de minimale grootte van Nationale Parken (1.000 ha) te beperkt is en niet aansluit bij de filosofie van de Ecologische Hoofdstructuur (thans Natuurnetwerk Nederland, zie paragraaf 1.3) om versnippering van de natuur tegen te gaan. Bovendien is het onvoldoende gelukt om de Nationale Parken “tot in lengte van jaren” veilig te stellen!

1.3 De aanwijzing van Nationale Parken

In de periode 1982 – 1998 adviseerde de (onafhankelijke) Voorlopige Commissie Nationale Parken (VCPN) aan de minister¹² over de aanwijzing van Nationale Parken. De VCPN baseerde zich daarbij op de begripsomschrijving van de Interdepartementale Commissie nationale parken en nationale landschapsparken. Na een positief advies van de VCPN over een gebied stelde de minister een ‘Nationaal Park in oprichting’ in, dat vervolgens bij ministeriële regeling de officiële status ‘Nationaal Park’ kreeg. Er was dus geen sprake van wettelijke verankering – in tegenstelling tot de intenties van de Interdepartementale Commissie. Nationale Parken hebben in die periode ook geen eigenstandig wettelijk beschermingsregime gekregen.

Tussen 1989 en 2006 werden er (naast de Veluwezoom en Hoge Veluwe) zeventien Nationale Parken aangewezen door de minister van LNV. Nationaal Park Kennemerduinen ging op in Nationaal Park Zuid-Kennemerland. Het totaal aantal Nationale Parken kwam daarmee op negentien, waarvan Veluwezoom en Hoge Veluwe niet werden aangewezen met een ministeriële regeling. Daarnaast werd een twintigste nationaal park, Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide, aangewezen in een Beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie (in 2001). In 2007 werden de zeventien ministeriële regelingen samengebracht in één regeling, de Regeling aanwijzing nationale parken. Die regeling hield in dat het Rijk:

- Verantwoordelijk was voor de aanwijzing en aansturing van de Nationale Parken;
- De uitvoering van de Jaarplannen van de Nationale Parken financierde;
- Incidentele activiteiten financierde, die de kwaliteit van het parkenstelsel als geheel zouden verhogen.

Ook in de Regeling aanwijzing nationale parken werden Veluwezoom en Hoge Veluwe niet genoemd.

In het Natuurbeleidsplan van 1990 werd de term Ecologische Hoofdstructuur (EHS, thans Natuurnetwerk Nederland) geïntroduceerd in het natuurbeleid. De EHS is een samenhangend netwerk van bestaande en toekomstige natuurgebieden, met de bedoeling om de gebieden te vergroten en te verbinden, en de natuurkwaliteit te verbeteren. In 1995 werd het Structuurschema Groene Ruimte vastgesteld, dat de algemene grenzen van de EHS aangaf. Bij de afbakening van de EHS speelde het aanwijzingsproces van de Nationale Parken geen enkele rol. Het betrof twee losstaande trajecten. Zoals hierboven aangegeven strookt volgens onze commissie de minimale omvang van de Nationale Parken (1.000 ha) ook niet met het doel van de EHS om versnippering tegen te gaan. De aangewezen Nationale Parken vielen vanwege hun hoge natuurkwaliteit wel alle binnen de begrenzing van de EHS.

In 2012 sloten Rijk en provincies het bestuursakkoord natuur, waarmee de decentralisatie van het

¹¹ Bron: zie voetnoot 8

¹² In eerste instantie de minister van CRM, na 1989 de minister van LNV.

natuurbeleid werd ingezet. Motieven voor de decentralisatie waren: een bezuiniging door het verminderen van het aantal ambtenaren op alle bestuurslagen¹³ en het leggen van de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid aan de basis, namelijk in de streek¹⁴. Voor de Nationale Parken betekende de decentralisatie dat deze niet langer onder de verantwoordelijkheid van het Rijk zouden vallen. In 2012 werd daartoe de bovengenoemde 'Regeling aanwijzing nationale parken' gewijzigd. De consequentie van de decentralisatie was dat de Rijksfinanciering (in 2013) verviel en de uitvoering en financiering van het nationale parkenbeleid naar eigen inzicht ingevuld ging worden door de provincies. Het Rijk bleef wel verantwoordelijk voor het toekennen en het mogen gebruiken van het predicaat 'Nationaal Park' (zie ook paragraaf 1.7).

1.4 Aanwijzing Beschermde natuurmonumenten

Zoals hierboven is aangegeven hadden de Nationale Parken géén wettelijke verankering en ging van de aanwijzing tot Nationaal Park géén beschermende werking uit. De wettelijke bescherming van natuurwaarden vond plaats los van het stelsel van Nationale Parken, namelijk door in nationale wetgeving een ander soort beschermde natuurgebieden aan te wijzen: de Natuurbeschermingswet 1967 bood voor de rijksoverheid de mogelijkheid om Staatsnatuurmonumenten en Beschermde Natuurmonumenten aan te wijzen¹⁵. Hoewel de aanwijzing van die beschermde gebieden dus volledig los stond van de aanwijzing van Nationale Parken, was er uiteraard wel sprake van overlap omdat er in de Nationale Parken per definitie sprake was van bijzondere natuur. Binnen de Nationale Parken bevond zich daarom een deel van de gebieden die ook als Staatsnatuurmonument of als Beschermd Natuurmonument waren aangewezen. Voor de Staatsnatuurmonumenten en Beschermde Natuurmonumenten gold geen minimale oppervlakte. Ze varieerden in omvang van minder dan 100 ha tot enkele duizenden ha. In de Natuurbeschermingswet 1998 werd het onderscheid tussen Staatsnatuurmonumenten en Beschermde Natuurmonumenten losgelaten en werden 189 gebieden aangewezen als Beschermd Natuurmonument.

Bij die Beschermde Natuurmonumenten ging het vooral om bijzondere ecosystemen (terreintypen) en andere terreingebonden waarden (zoals geologische of landschappelijke). De kern van het beschermingsregime voor Beschermde Natuurmonumenten was dat schadelijke handelingen niet verricht mogen worden, tenzij men een vergunning verkrijgt. Het gaat om alle handelingen die schadelijk zijn voor het natuurschoon, de natuurwetenschappelijke betekenis of handelingen die het Beschermd Natuurmonument ontsieren.

De commissie meent dat door het stelsel van Nationale Parken losstaand van het wettelijk beschermingsregime voor Beschermde Natuurmonumenten te ontwikkelen een grote onduidelijkheid in het natuurbeleid is geslopen.

1.5 Aanwijzing Natura 2000-gebieden

In Europees verband spraken de EU-lidstaten af om de Europese flora en fauna duurzaam te beschermen. Nadat in 1979 de Vogelrichtlijn werd aanvaard door de Raad voor de Europese Gemeenschap en in 1992 de Habitatrichtlijn, resulteerde dit rond de milleniumwisseling in het

¹³ Regeerakkoord VVD-CDA (2010), Vrijheid en Verantwoordelijkheid.

¹⁴ Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011), Decentralisatie natuurbeleid, brief aan de Tweede Kamer d.d. 21 september 2011.

¹⁵ Beide typen gebieden werden aangewezen als natuurmonument. Alleen de Staatsnatuurmonumenten waren eigendom van de Staat.

Natura 2000-netwerk, dat gebieden omvat waar natuurlijke habitats¹⁶ van Europees belang (Annex I van de Habitatrichtlijn) en/of dier- en plantensoorten van Europees belang (Annex II Habitatrichtlijn, Annex I Vogelrichtlijn, of grote aantallen trekvogels) worden aangetroffen. Op basis van referentielijsten heeft de Europese Commissie bepaald voor welke habitattypen en soorten een lidstaat (dus ook Nederland) verantwoordelijk is.

Op basis daarvan heeft Nederland in 2003 bij de Europese Commissie een lijst van gebieden ingediend die bescherming behoeven als Natura 2000-gebied. Om tot die lijst te komen is van alle natuurgebieden een ranking gemaakt, op basis van de te beschermen soorten en habitattypen. Voor ieder habitatype (de interpretatie daarvan is in hoofdzaak gebaseerd op het vijfdelige standaardwerk 'De vegetatie van Nederland'¹⁷) werden maximaal vijf gebieden geselecteerd door de Staatssecretaris van EZ, en voor ieder subtype maximaal drie. Ook dit selectieproces van Natura 2000-gebieden stond los van de ligging van de Nationale Parken. Bij het vaststellen van de uiteindelijke begrenzing van de geselecteerde Natura 2000-gebieden is waar mogelijk wél aangesloten bij de (administratieve) begrenzing van de Nationale Parken¹⁸. Negentien van de twintig Nationale Parken werden tenslotte aangewezen tot Natura 2000-gebied, vanwege de daar aanwezige soorten en habitattypen. Eén Nationaal Park (Utrechtse Heuvelrug) werd niet aangewezen als Natura 2000-gebied.

De selectie van Natura 2000-gebieden overlapt deels met de bovengenoemde Beschermden Natuurmonumenten. De Beschermden Natuurmonumenten die voor een bepaald type plek zes, zeven, acht en verder innamen, werden echter niet aangewezen als Natura 2000-gebied. Het gevolg is dat nu 64 Beschermden Natuurmonumenten buiten de bescherming vallen die in Europees verband is vastgelegd (en in de Wet natuurbescherming, zie paragraaf 1.7).

1.6 Nationale Parken <<nieuwe stijl>> en het programma 'Nationale Parken van Wereldklasse'

In oktober 2014 dienden de Tweede Kamerleden Van Veldhoven en Jacobi een motie in die oproep tot de ontwikkeling van een nieuwe standaard voor de nationale parken "als iconen van de Nederlandse natuur" (zie bijlage I). Deze motie werd destijds aangehouden. Op een later moment, tijdens de behandeling van de EZ-begroting voor 2015, dienden beide Kamerleden een amendement in (nr. 34 000 XIII, 128), dat aansloot bij de strekking van de motie. Het amendement beoogde middelen vrij te maken voor het opzetten en implementeren van een nieuwe standaard voor nationale parken (zie bijlage II), waarin aandacht is voor natuurwaarde, meer bekendheid voor de gebieden, een aantrekkingsfunctie voor (internationaal) toerisme, mogelijkheden voor educatie, recreatie en economische ontwikkeling. De achtergrond bij de motie en het amendement was dat Van Veldhoven en Jacobi van mening waren dat "het nationale park tussen wal en schip dreigde te vallen" bij de herziening van het Nederlandse natuurbeleid¹⁹. De Tweede Kamerleden zagen Nationale Parken als "gebieden van uitzonderlijk nationaal belang vanwege hun natuurlijk én cultureel erfgoed." Ze dachten daarbij aan minder én grotere gebieden waarbij ook aandacht is voor de streek eromheen. Het amendement heeft ertoe geleid dat met ingang van 1 maart 2015 bij het ministerie van EZ het driejarige programma 'Nationale Parken van Wereldklasse' werd ingesteld. In

¹⁶ Natuurlijke habitats: land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken, en die zowel geheel natuurlijk als halfnatuurlijk kunnen zijn.

¹⁷ Schaminée, J.H.J. et al. (1995-1999). De vegetatie van Nederland. Deel 1-5. Opulus Press, Uppsala / Leiderdorp.

¹⁸ Ministerie van LNV (2006), Natura 2000 doelendocument.

¹⁹ Bron: zie voetnoot 2.

het programmaplan is een aantal strategische doelen geformuleerd²⁰. Het programma ontwikkelt een nieuwe standaard voor Nationale Parken. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan een (gezamenlijke) marketingstrategie, aansturingsmodellen voor de Nationale Parken en het ontwikkelen van verdienvermogen in de gebieden.

1.7 De Wet natuurbescherming

Parallel aan de instelling van het programma 'Nationale Parken van Wereldklasse' werd de nieuwe Wet natuurbescherming voorbereid. Deze werd medio 2015 aangenomen door het parlement en is sinds 1 januari 2017 van kracht. Met de inwerkingtreding van de wet is afscheid genomen van het stelsel van Beschermd Natuurmonumenten. Bescherming van natuurwaarden vindt nog uitsluitend plaats door aanwijzing tot Natura 2000-gebied. Dit zijn er in Nederland momenteel 163. Zoals hierboven (paragraaf 1.4) aangegeven, werden 64 Beschermd Natuurmonumenten niet geselecteerd voor aanwijzing tot Natura 2000-gebied.

De Wet natuurbescherming geeft in aansluiting op de genoemde motie en het amendement voor het eerst een wettelijke status aan de aanwijzing tot nationaal park. Hiervoor is volgens de memorie van toelichting bij de wet vooral 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. Dit laatste is destijds in internationaal verband afgesproken toen Nederland zich aansloot bij de IUCN (zie paragraaf 1.2). De wet schrijft voor dat de minister uitsluitend op verzoek van de betrokken provincie (of provincies) waarin het park is gelegen zal aanwijzen. Daarvoor is volgens de memorie van toelichting bij de wet gekozen omdat de provincies na de decentralisatie verantwoordelijk zijn voor het gebiedsgerichte beleid en voor de bescherming en het beheer van de parken. Het is aan de provincies om te onderbouwen dat is voldaan aan de voorwaarden, die zijn geformuleerd in het voorgestelde tweede lid van artikel 8.3 (zie hieronder)²¹.

Artikel 8.3 maakt het mogelijk voor het Rijk om (nieuwe) nationale parken aan te wijzen, zoals gezegd op voordracht van de provincies. Aanwijzing tot nationaal park biedt als zodanig ook nu evenwel geen wettelijk beschermingsregime. De wet hanteert dezelfde aanwijzingscriteria als destijds de Regeling aanwijzing Nationale Parken. Een gebied wordt volgens de wet 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.

²⁰ Bron: Programmaplan Transitie 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse' 2015 – 2018.

²¹ Memorie van toelichting - Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming), 33 348.

In het rapport ‘Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!’ heeft de commissie een aantal kanttekening geplaatst bij de (ontwerp) Wet natuurbescherming en suggesties gedaan om meer duidelijkheid te creëren. In aanvulling daarop plaatst de commissie nog de volgende kanttekeningen bij enkele aspecten van de wet:

- Het bevreemdt de commissie dat met de wet de bescherming van 64 natuurgebieden die oorspronkelijk een wettelijke bescherming genoten vanwege hun nationale belang (Beschermd Natuurmonumenten) wordt losgelaten. Tegelijkertijd krijgen Nationale Parken – een predicaat waarvan géén beschermde werking uitgaat – voor het eerst wel een wettelijke verankering;
- Met artikel 8.3 sluit de wet aan bij de gedachte achter het amendement van Van Veldhoven en Jacobi en het Programma ‘Nationale Parken van Wereldklasse’, dat de bevoegdheid tot aanwijzen van een Nationaal Park wettelijk moet worden vastgelegd. De criteria die de wet hanteert zijn echter volkomen tegenstrijdig aan de uitgangspunten van het – eerder dan de wet aangenomen – amendement. De oppervlakte (1.000 ha) is te klein voor die uitgangspunten én om versnippering tegen te gaan. Bovendien wordt over de combinatie van natuur en cultuur niet gesproken. De commissie ziet hierin een typisch voorbeeld van het gebrek aan koersvastheid en duidelijkheid in het natuurbeleid: terwijl er met bijvoorbeeld de natuurverkiezing wel wordt gehandeld in de geest van het amendement, blijft de Wet natuurbescherming hangen bij de oude benadering;
- De criteria in artikel 8.3 tweede lid onder a. refereren weliswaar aan de aanwezigheid van waardevolle natuur in een Nationaal Park, maar er wordt geen enkele relatie gelegd met de unieke natuur in Natura 2000-gebieden die volgens diezelfde wet bescherming geniet.

1.8 De verkiezing tot Mooiste Natuurgebied van Nederland

In maart 2016 initieerde de Staatssecretaris van EZ de publieksverkiezing voor ‘Wat is het mooiste natuurgebied van Nederland?’ De natuurverkiezing werd georganiseerd door het programma ‘Nationale Parken van Wereldklasse’ en was onderdeel van de ontwikkeling die in gang was gezet naar aanleiding van het amendement Van Veldhoven/Jacobi.

Gebieden konden een *bidbook* indienen dat werd beoordeeld door een vakjury (zie bijlage IV voor de samenstelling) en – indien het voldeed aan de criteria – werd het gekandideerd voor de verkiezing. De criteria waaraan een *bidbook* voor het ‘Mooiste natuurgebied van Nederland’ moest voldoen, werden gepubliceerd in de Staatscourant (zie bijlage III). Het betrof de volgende beoordelingscriteria, die in de Staatscourant nader zijn beschreven:

- I. De inzending heeft betrekking op een samenhangend gebied waarbinnen natuurgebieden van (inter)nationale waarde zijn gelegen;
- II. De inzending gaat in op (de ontwikkeling van) de unieke (potentiële) belevingsmogelijkheden die passen bij de draagkracht van het gebied;
- III. Voor de inzending is draagvlak van en de samenwerking tussen partijen geborgd en er is zicht op haalbaarheid en uitvoering;
- IV. De inzending draagt bij aan de regionale sociaaleconomische ontwikkeling;
- V. De inzending voorziet in een adequate governance;
- VI. De inzending levert een substantiële bijdrage aan de te ontwikkelen merkstrategie voor de Nederlandse Nationale Parken;

Wat opvalt bij de criteria van natuurverkiezing is dat deze grotendeels los staan van de criteria uit de Wet natuurbescherming. Wél geven ze invulling aan de intenties achter het amendement Van Veldhoven/Jacobi. Uit de toelichting bij de criteria blijkt bijvoorbeeld dat in de natuurverkiezing sterk wordt ingezet op zowel natuurwaarden als culturele waarden van een gebied en het vormen van

gebieden met grotere omvang (“ruimtelijke ensembles van waardevolle natuurkernen”). Voor het eerste criterium is de vakjury uitgegaan van gebieden die een verzameling zijn van meerdere natuurgebieden die uniek zijn en bescherming behoeven, te weten de Natura 2000-gebieden en de resterende Beschermde Natuurmonumenten die voorheen geselecteerd werden (zie paragraaf 1.4.).

Er waren twintig geldige inzendingen voor de natuurverkiezing. De indieners hadden over het algemeen met hun *bidbooks* voor ogen om meer te doen voor de bescherming en ontwikkeling van de natuur en gelijktijdig de mogelijkheden voor beleving en ondernemen in de natuur te vergroten. Daarbij de verbinding gelegd met landschap en cultuurhistorie, om het unieke karakter en de belevingsmogelijkheden van de gebieden te onderstrepen. De verkiezing tot Mooiste Natuurgebied van Nederland heeft geresulteerd in een lijst van dertien gebieden die volgens de vakjury voldoen aan de criteria van de verkiezing en het potentieel in zich herbergen om uit te groeien tot parken van wereldklasse. Op een enkele uitzondering na betreft het gebieden die (veel) ruimer begrensd zijn dan de oorspronkelijke Nationale Parken. Sommige omvatten zelfs meerdere Nationale Parken. Drie van hen hebben een publieksprijs gewonnen (het Waddengebied, de Veluwe en de Hollandse Duinen) en één (NL Delta Biesbosch Haringvliet) werd als winnaar toegevoegd door de vakjury. Een enkel bestaand Nationaal Park heeft helemaal niet meegedaan aan de natuurverkiezing (de Groote Peel, Grenspark de Zoom-Kalmthoutse Heide).

2 Voorstel voor een referentiekader

2.1 De onduidelijkheid in de natuurwereld neemt niet af

Zoals in hoofdstuk 0 uiteengezet is, werd de natuurwereld in de afgelopen decennia voortdurend met nieuwe ideeën geconfronteerd. Dit resulteerde in een onduidelijke verzameling van categorieën en benamingen voor natuurgebieden, die elkaar ook nog deels overlappen en deels ook weer verdwenen zijn. Met de Wet natuurbescherming is weliswaar één type beschermde gebieden komen te vervallen (Beschermde Natuurmonumenten), maar tegelijkertijd zijn er met de wet en met de verkiezing tot 'Mooiste natuurgebied van Nederland' nieuwe onduidelijkheden geïntroduceerd. Namelijk:

- Volgens het overgangsrecht (art. 9.13 van de wet) zijn alle Nationale Parken die waren aangewezen volgens artikel 2 van de Regeling aanwijzing Nationale Parken, nog steeds Nationaal Park. Formeel juridisch betekent dat, dat Veluwezoom, Hoge Veluwe en Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide niet meer het predicaat 'Nationaal Park' (mogen) dragen. Ze waren immers geen onderdeel van bedoelde Regeling.
- De gang van zaken rond de natuurverkiezing roept diverse vragen en nieuwe onduidelijkheden op. In het reglement werd gesproken over het 'Mooiste natuurgebied van Nederland', maar men beoogde dat de Parken uniek moesten zijn voor Nederland qua natuur, qua landschappen en op het gebied van cultureel erfgoed. En men bedoelde niet alleen het 'Mooiste natuurgebied van Nederland', maar het gebied moest bovendien de potentie in zich herbergen om te kunnen uitgroeien tot een Nationaal Park van Wereldklasse. Het is daardoor niet duidelijk wat de kiezers voor ogen stond bij de keuze van de drie winnende gebieden: het mooiste natuurgebied van Nederland of een natuurgebied van wereldklasse, of beide? Het is ook onduidelijk wat de inzendingen gaan worden als hun plannen verder worden uitgewerkt. Wie beoordeelt of zij gaan behoren tot de mooiste gebieden van Nederland? Wie beoordeelt of zij van wereldklasse zijn? Welk referentiekader wordt daarvoor gehanteerd? Duidelijk is in ieder geval wel dat nadere uitwerking van deze inzendingen een totaal ander beeld zal gaan opleveren dan onze oude twintig Nationale Parken.

Een helder, ondubbelzinnig referentiekader voor Nationale Parken is er nu (nog) niet. De commissie meent dat om vragen uit de natuurgebieden te kunnen beantwoorden, maar ook voor een consistent toekomstig natuurbeleid, een dergelijk referentiekader voor Nationale Parken op zeer korte termijn nodig is. Om natuurgebieden (in de toekomst) aan te kunnen wijzen tot Nationaal Park, maar ook om periodiek te toetsen of bestaande Nationale Parken dat predicaat nog waard zijn, is een eenduidige set criteria nodig. Deze gedachte sluit aan bij de ontwikkeling van een nieuwe standaard die het programma 'Nationale Parken van Wereldklasse' in gang heeft gezet.

2.2 Nationale Parken als ensembles van natuurkernen en hun (ruimere) omgeving

De commissie adviseerde in 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!' om de krachten van beschermde natuurgebieden te bundelen in grotere ensembles: de zogenaamde Nationale Parken (nieuwe stijl). De commissie meende dat zowel natuur-erfgoed als cultureel erfgoed tot die ensembles kunnen behoren en deed in het rapport daarom de suggestie om de aanwijzingscriteria van UNESCO-werelderfgoed te volgen. Aansluitend op die suggestie formuleert de commissie nu in paragraaf 2.3 een referentiekader voor Nationale Parken (nieuwe stijl). De criteria van het

referentiekader zijn mede geïnspireerd op de criteria en doelstellingen voor UNESCO Werelderfgoed. Daarvoor zijn er drie redenen:

- Uit de criteria voor de natuurverkiezing en de uitgangspunten voor het amendement Van Veldhoven/Jacobi spreekt dat Nationale Parken ruime ensembles moeten zijn met bijzondere natuurwaarden en culturele waarden. In de benadering van UNESCO Werelderfgoed wordt juist ruimte geboden voor de bescherming van gebieden met een menging van natuur en cultureel erfgoed;
- UNESCO Werelderfgoed richt zich op het behoud van waardevolle gebieden en stelt daarvoor eisen/grenzen. Dit biedt een goed perspectief om de kwaliteit van gebieden te beoordelen en te toetsen. Daarin onderscheidt UNESCO Werelderfgoed zich van andere benaderingen, zoals UNESCO Man and Biosphere Reserves, die veel meer een aanpak beschrijven voor het samenhangend beheer van een gebied;
- UNESCO Wereld Erfgoed criteria sluiten veel beter aan bij de recente ontwikkelingen in Nederland rond Nationale Parken dan de categorisering van de IUCN waarbij pure wildernis en biodiversiteitswaarden voorop staan. Ook een land als het Verenigd Koninkrijk (VK) heeft eerder al een eigen weg gekozen voor de National Parks in de VK; gebieden die strikt genomen niet voldeden aan de IUCN Nationale Parken (Categorie 2 IUCN).

2.3 Referentiekader voor de selectie van Nationale Parken

Om de hierboven beschreven onduidelijkheden omtrent de Nationale Parken op te heffen is volgens de commissie een eenduidig referentiekader nodig voor het aanwijzen van een Nationaal Park, nu en in de toekomst. De commissie meent dat daarin de bescherming van nationale natuurbelangen, die wordt beoogd met de Natura 2000-gebieden en voorheen met de Beschermden Natuurmonumenten, een centrale plek verdienen. Tegelijkertijd moet het referentiekader recht doen aan de intenties van de natuurverkiezing en het amendement Van Veldhoven/Jacobi, te weten: grotere gebieden die van nationaal belang zijn omdat daarin hun natuur én cultureel erfgoed verzameld zijn en waar kansen liggen voor ondernemers in en om de gebieden. Zoals in paragraaf 2.2 aangegeven biedt aansluiting bij de criteria voor UNESCO Werelderfgoed daarvoor een goed perspectief.

De commissie stelt de volgende criteria voor (deze worden daarna toegelicht):

6. Een Nationaal Park is een samenhangend, duidelijk begrensd gebied waarbinnen waardevolle natuur en cultureel erfgoed van bijzondere (inter)nationale betekenis verzameld is.
7. Het gebied is groot genoeg om de aanwezige natuur en het erfgoed duurzaam te beschermen en behouden.
8. Het gebied herbergt unieke mogelijkheden voor mensen om de natuur en het culturele erfgoed te bezoeken en te recreëren, waarbij dit in geen geval de draagkracht van het gebied mag aantasten.
9. De bescherming, het beheer en de exploitatie van het gebied vindt in samenhang plaats, binnen de geldende wettelijke en beleidsmatige nationale kaders en op basis van een breed draagvlak onder grondeigenaren, beheerders, bewoners en overheden in het gebied.
10. Het gebied draagt bij aan de regionale sociaaleconomische ontwikkeling.

Toelichting op de criteria

criterium 1:

Het gebied is duidelijk begrensd met het doel biologische diversiteit, waardevolle natuur en cultureel erfgoed te beschermen en te behouden. Het vormt een ruimtelijk ensemble met landschapsecologische en/of landschappelijke samenhang, waarbinnen meerdere waardevolle

voorbeelden van waardevolle natuur en/of cultureel erfgoed zijn gelegen. In het advies 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!' sprak de commissie in dit kader over 'rijksnatuurmonumenten', waarmee verwezen werd naar Natura 2000-gebieden, Beschermdenatuurmonumenten, (bestaande) Nationale Parken en vier gebieden die nu al zijn aangewezen tot UNESCO Werelderfgoed. De waardevolle natuur in ons land is grotendeels het gevolg van occupatie en historisch landgebruik. Het samenspel tussen mens en natuur heeft geresulteerd in een, veelal kleinschalig, netwerk van biotopen, die zonder betrokkenheid van de mens grotendeels dichtgroeien tot bos. Denk aan onze rietmoerassen, hooilanden en weidegronden, natte en droge heiden, grienden en andere hakhoutbossen.

De waardevolle natuur en het cultureel erfgoed in het Nationaal Park dient/dienen zich binnen Nederland in kwaliteit en omvang te onderscheiden. Dat betekent dat het gebied tenminste één van de volgende karakteristieken heeft:

- Het gebied bevat een of meer ecosystemen die niet zijn aangetast door intensief menselijk gebruik;
- Het gebied bevat natuur die het directe gevolg is van occupatie en historisch landgebruik;
- Het gebied bevat dier- en plantesoorten, geomorfologische locaties en habitattypen die een bijzonder natuurwetenschappelijk, educatief en recreatief belang vertegenwoordigen;
- Het gebied omvat een landschap met uitzonderlijk natuurschoon of uitzonderlijke cultuurwaarden .

Criterion 2:

De commissie is van mening dat met de huidige voorwaarde van 1.000 ha geen recht wordt gedaan aan de noodzaak van 'ruimte' voor Nationale Parken en het denken in samenhangende ensembles. De nieuwe Nationale Parken zouden verzamelingen moeten zijn van natuurgebieden die we in Nederland dermate uniek vinden dat ze beschermd moeten worden, zoals de Natura 2000-gebieden en de voormalige Beschermdenatuurmonumenten 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 actuele initiatief om de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam met elkaar te verbinden. Deze gebieden strekken zich uit over meerdere tienduizenden tot enkele honderdduizenden hectaren.

Criterion 3:

Het gebied bevat voorbeelden van traditionele menselijke bewoning of landgebruik, waaraan de ontstaansgeschiedenis van het gebied afleesbaar is en waarin (een deel van) het verhaal van Nederland tot uitdrukking komt en/of voorbeelden van aansprekende architectonische, monumentale, cultuurlandschappelijke waarden en/of schone kunsten. Dit biedt de basis voor een uniek, kwalitatief hoogwaardig en aantrekkelijk recreatief aanbod. Mogelijkheden voor beleving, recreatie en bezoek vragen ook om goede bereikbaarheid en toegankelijkheid. Het gebied beschikt over voldoende faciliteiten en infrastructuur om bezoekers te accommoderen.

Voorwaarde voor recreatief gebruik van het gebied en het faciliteren van bezoekers is dat de (ecologische en landschappelijke) draagkracht van het gebied niet wordt aangetast en het evenwicht tussen ecologie, cultuur, economie en beleving ook op lange termijn behouden blijft. Daartoe is het gebied duidelijk ingedeeld in te beschermen (natuur- en culturele) kernen, zones waar activiteiten plaatsvinden ter bescherming van de kerngebieden en zones waar ondernemen en wonen kunnen samengaan met de te beschermen waarden van het gebied.

criterium 4:

De aanwijzing van een gebied tot Nationaal Park betekent dat het gebied op nationale schaal van bijzondere waarde is. Natuurwaarden worden beschermd volgens de daarvoor geldende regels (thans Wet natuurbescherming). Uit de selectiecriteria voor de natuurverkiezing spreekt bovendien dat het gebied daarnaast een duidelijke regionale identiteit en interne samenhang moet hebben. Dat wil zeggen dat er sprake is van verbondenheid van de lokale bewoners, ondernemers, grondeigenaren en beheerders met het gebied, zodat er voldoende maatschappelijk draagvlak is om het gebied duurzaam te behouden en te beheren. Dat betekent ook dat voor eigenaren, pachters, beheerders en andere betrokkenen ondubbelzinnig duidelijk is wat de geldende beschermingseisen en inhoudelijke opgaven voor het gebied zijn. Zij werken waar nodig samen om die opgaven te verwezenlijken. In het gebied worden onderwijs- en educatieactiviteiten ontwikkeld, gericht op bewustzijn en kennis van de aanwezige natuur en het culturele erfgoed en draagvlak voor het gebied.

 criterium 5:

De intentie van de natuurverkiezing (en het amendement Van Veldhoven/Jacobi) was dat nieuwe Nationale Parken kansen zouden bieden voor ondernemen en het versterken van de regionale economie. Daartoe is het nodig dat voor het gebied een gedragen toekomstvisie en –strategie bestaat, die een basis biedt voor grondeigenaren, beheerders, bewoners en ondernemers om bijpassende businessmodellen te ontwikkelen die passen bij de draagkracht van het gebied. Voor het gebied zijn financiële arrangementen ontwikkeld waarmee de opbrengsten ten gevolge van de aanwijzing (deels) worden (kunnen) ingezet voor bescherming en behoud van de bijzondere natuur en het culturele erfgoed in het gebied. De natuur en het culturele erfgoed in het gebied zijn voldoende robuust en draagkrachtig om ook op de lange termijn een synergie tussen ecologie, cultuurhistorie, economie en beleving te kunnen behouden.

2.4 De voordracht van Nationale Parken ‘van Wereldklasse’

De intentie van de Staatssecretaris is om de mooiste natuur- en cultuurgebieden van Nederland te identificeren en mogelijk te laten uitgroeien tot gebieden van wereldklasse, daarmee gevolgd gevend aan het amendement Van Veldhoven/Jacobi. In het programma ‘Nationale Parken van Wereldklasse’ lopen benamingen als ‘Mooiste natuurgebied van Nederland’, ‘Nationaal Park nieuwe stijl’ en ‘Parken van Wereldklasse’ echter door elkaar. Zoals hierboven aangegeven meent de commissie dat dit hinken op twee gedachten de onduidelijkheid in de natuurwereld versterkt. De commissie stelt daarom voor dat de Minister voor elk (nieuw) aangewezen Nationaal Park beoordeelt (of laat beoordelen) of dit in aanmerking kan komen voor een aanmelding tot UNESCO Werelderfgoed. De betreffende Nationale Parken kunnen dan bij UNESCO worden voorgedragen voor aanwijzing in de gemengde categorie van natuur en cultureel erfgoed. Dit vraagt nadrukkelijk om samenwerking tussen de ministeries van EZ en OCW.

Landen (waaronder het Koninkrijk der Nederlanden) die het UNESCO Werelderfgoedverdrag hebben geratificeerd, hebben met elkaar afgesproken dat zij zich zullen inzetten voor identificatie, bescherming, behoud, het toegankelijk maken en het overdragen aan komende generaties van erfgoed binnen hun landgrenzen. Zowel natuur als cultureel erfgoed, als erfgoed dat daarvan een gecombineerde vorm is, kan voor de Werelderfgoedlijst worden voorgedragen²². UNESCO hanteert tien criteria om te kunnen bepalen of een site (cultuur, natuur of combinatie van beide) van

²² <https://www.unesco.nl/cultuur/werelderfgoed>

uitzonderlijke universele waarde is. Het genomineerde erfgoed moet minimaal aan één van die criteria voldoen. De UNESCO-criteria luiden²³:

- i. Het vertegenwoordigt een meesterwerk van een creatief menselijk genie;
- ii. Het stelt een belangrijke interactie van menselijke waarden tentoon, over een tijdspanne of binnen een cultureel gedeelte van de wereld, voor ontwikkelingen in architectuur of technologie, monumentale kunsten, stadsontwerp of landschapsinrichting;
- iii. Het draagt een unieke of ten minste een exceptionele getuigenis van een culturele traditie of een samenleving, die nog voortleeft of is verdwenen;
- iv. Het is een bijzonder voorbeeld van een type gebouw of architectonisch of technologisch ensemble of landschap, dat (een) significante stap(pen) in de menselijke geschiedenis voorstelt;
- v. Het is een uitzonderlijk voorbeeld van een traditionele menselijke bewoning, landgebruik of zeegebruik, dat representatief is voor een cultuur (of culturen) of menselijke interactie met zijn omgeving, in het bijzonder wanneer het kwetsbaar is geworden door onomkeerbare veranderingen;
- vi. Het is direct of tastbaar verbonden met gebeurtenissen of levende tradities, met ideeën, of geloof, met artistieke en literaire werken van bijzondere universele betekenis (dit criterium wordt bij voorkeur gebruikt in combinatie met andere criteria);
- vii. Het bevat buitengewone natuurverschijnselen of gebieden van buitengewone natuurlijke schoonheid en esthetisch belang;
- viii. Het bevat uitstekende voorbeelden van belangrijke stadia van de geschiedenis van de aarde, met inbegrip van fossiele levensvormen, significante doorlopende geologische processen in de ontwikkeling van landvormen en significante geomorfologische en fysiografische kenmerken;
- ix. Het is een bijzonder voorbeeld van belangrijke lopende ecologische en biologische processen in de evolutie en ontwikkeling van ecosystemen op het land, in zoet water, aan de kust en in en op zee, en van gemeenschappen van planten en dieren.
- x. Het herbergt de belangrijkste natuurlijke habitats voor het behoud van biodiversiteit, inclusief die welke bedreigde soorten herbergen van buitengewone, universele betekenis.

2.5 De introductie van provinciale en gemeentelijke parken

De Nationale Parken zoals de commissie die voor zich ziet zijn dus ensembles van waardevolle natuur en cultureel erfgoed, zoals Natura 2000-gebieden, voormalige Beschermden Natuurmonumenten²⁴, monumenten en voormalige nationale landschappen. Niet alle waardevolle natuur zal echter binnen de grenzen van een Nationaal Park liggen. Daarom meent de commissie dat ook provincies en gemeenten de mogelijkheid zouden moeten hebben om op hun eigen schaalniveau ensembles van natuur en cultureel erfgoed aan te wijzen: provinciale en gemeentelijke parken. Deze kunnen Natura 2000-gebieden omvatten, maar ook gebieden die in het advies 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!' werden aangeduid als provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten. Provinciale en gemeentelijke parken zijn natuurgebieden die niet aan de (nog vast te stellen) criteria voor Nationale Parken voldoen, maar die terwege een bijzonder provinciaal of gemeentelijk belang vertegenwoordigen. De criteria daarvoor dienen door provincies en gemeente zelf opgesteld te worden, maar kunnen uiteraard aansluiten bij het referentiekader voor Nationale Parken.

²³ Nationale UNESCO Commissie, Factsheet Werelderfgoed, geraadpleegd op https://www.unesco.nl/sites/default/files/dossier/factsheet_werelderfgoed_natcom_2016_3_paginas.pdf?download=1, d.d. 21 april 2017.

²⁴ In het rapport 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!' sprak de commissie van "ensembles van samenhangende rijksnatuurmonumenten en hun ruimere omgeving," waartoe ook provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten zouden kunnen behoren.

Artikel 1.12 derde lid van de Wet natuurbescherming biedt provincies al een dergelijke mogelijkheid. Gedeputeerde Staten kunnen 'bijzondere provinciale natuurgebieden' of 'bijzondere provinciale landschappen', gelegen buiten het Natuurnetwerk Nederland, aanwijzen die van provinciaal belang zijn vanwege hun natuurwaarden of landschappelijke waarden, met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken. De commissie meent dat het niet uitsluitend zou moeten gaan om gebieden buiten het Natuurnetwerk Nederland en dat voor de duidelijkheid gesproken zou moeten worden over 'provinciale parken'. Bovendien zou voor gemeenten een wetsartikel met gelijke strekking moeten worden toegevoegd.

3 Voorstel: een nieuwe systematiek van beoordelen en monitoren

De in het vorige hoofdstuk beschreven voorstellen van de commissie luiden samengevat als volgt:

1. Op basis van een duidelijk referentiekader worden de mooiste natuurgebieden van Nederland, die de potentie hebben om ook van wereldklasse te zijn, door het Rijk aangewezen tot (nieuwe) Nationale Parken.
2. Nieuwe Nationale Parken zijn ensembles van waardevolle natuur en cultureel erfgoed.
3. Bestaande Nationale Parken die niet aan de criteria van het referentiekader voldoen, verliezen hun aanwijzing.
4. Voor elk (nieuw) aangewezen Nationaal Park wordt beoordeeld of dit in aanmerking komt voor een aanmelding tot UNESCO Werelderfgoed. Als dat het geval is worden de betreffende Nationale Parken voorgedragen bij UNESCO voor aanwijzing in de gemengde categorie van natuur en cultureel erfgoed.
5. Ensembles van natuur en cultureel erfgoed die op regionale of lokale schaal van waarde zijn, maar niet in aanmerking komen voor aanwijzing tot Nationaal Park, kunnen aangewezen worden tot provinciaal of gemeentelijk park.

Alleen een referentiekader is echter onvoldoende om op de langere termijn een solide stelsel van Nationale Parken te waarborgen in Nederland. Het gaat er vooral ook om hoe de criteria worden toegepast. De commissie acht daarom een systematiek noodzakelijk die voor iedereen duidelijk en controleerbaar is, voldoende perspectief biedt voor potentiële Nationale Parken en betrokkenheid uit de samenleving stimuleert. Daarom stelt de commissie het volgende voor:

A. Zorg voor wettelijke verankering van de aanwijzingscriteria

Met de inwerkingtreding van de Wet natuurbeheer hebben de Nationale Parken een wettelijke basis gekregen. Artikel 8.3 van de wet geeft een aantal criteria voor aanwijzing van een Nationaal Park. Deze beperken zich tot natuur en landschappelijk schoon en gaan uit van een te gering 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 ofwel de nieuwe criteria in de wet komen of dat de wet een AMvB met die strekking mogelijk maakt.

B. Zorg voor een onafhankelijke toets

De commissie meent dat het beoordelen of gebieden aan de aanwijzingscriteria voldoen een rijksverantwoordelijkheid is. In het verleden werd het Rijk over de instelling van (de bestaande) Nationale Parken geadviseerd door de onafhankelijke Voorlopige Commissie Nationale Parken. Een dergelijke onafhankelijke commissie of autoriteit die de toetsing aan de (nog vast te stellen) criteria uitvoert en vervolgens adviseert aan de Minister, helpt volgens de commissie om krachtig invulling te geven aan de rijksverantwoordelijkheid.

C. Geef gebieden vijf jaar de tijd om aan de criteria te voldoen

Gebieden die in aanmerking komen voor aanwijzing tot Nationaal Park, zoals de indieners van de natuurverkiezing, de bestaande Nationale Parken en eventuele andere gebieden, zouden binnen vijf jaar na vaststellen van het referentiekader – of vijf jaar na aanmelding – moeten aantonen dat zij aan de criteria voldoen. Pas dan worden zij door de Minister aangewezen. Bestaande Nationale Parken die niet aan de gestelde criteria voldoen, verliezen dan hun aanwijzing. Artikel 8.3, lid 3 van de Wet natuurbescherming, geeft de Minister daartoe de bevoegdheid.

D. Aanwijzing tot Nationaal Park is niet voor de eeuwigheid: zorg voor periodieke toetsing!

Gebieden die na beoordeling (door de Minister) aangewezen worden als Nationaal Park, worden periodiek (eens in de vijf jaar) getoetst aan de hand van de vastgestelde criteria. Als ze na verloop van tijd niet meer voldoen, krijgen zij eerst een 'gele kaart'. Dat geeft hen de kans om binnen een vooraf gestelde termijn wel te gaan voldoen. Lukt dat niet, dan ontnemt de Minister hen de aanwijzing (op grond van artikel 8.3, lid 3).

E. Geef meerdere spelers de mogelijkheid om Nationale Parken aan te melden

De Wet natuurbescherming laat het aan Gedeputeerde Staten om gebieden aan te melden voor aanwijzing tot Nationaal Park. De reden daarvoor is dat het natuurbeleid en –beheer is gedecentraliseerd naar de provincies. In het rapport 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!' heeft de commissie aanbevolen om ook de Minister de bevoegdheid te geven gebieden aan te melden, vanuit de gedachte dat het Rijk verantwoordelijk is voor het nationale belang. Vanuit het uitgangspunt van betrokkenheid van de samenleving ligt het daarnaast voor de hand dat ook maatschappelijke spelers een aanmelding kunnen doen, net zoals bij de natuurverkiezing is gebeurd. Om de Minister en de samenleving een rol te geven bij aanmelding is een wetswijziging nodig (art. 8.3, lid 1).

F. Geef concreet invulling aan de Rijksverantwoordelijkheid voor Nationale Parken

De bevoegdheid voor aanwijzing van Nationale Parken ligt bij de Minister. De commissie meent dat aanwijzing niet vrijblijvend kan zijn. Het gaat immers om een nationaal belang dat geborgd dient te worden. Daarom moet aanwijzing gepaard gaan met duidelijke regels, budgetten en beleidsinzet vanuit het Rijk.

BIJLAGE I Motie Van Veldhoven/Jacobi over nationale parken nieuwe stijl

34 000 XIII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2015

Nr. 76 MOTIE VAN DE LEDEN VAN VELDHOVEN EN JACOBI

Voorgesteld 30 oktober 2014

De Kamer,
gehoord de beraadslaging,

overwegende dat nationale parken als iconen van de Nederlandse natuur kansen bieden voor ondernemers, groei en betere spreiding van toerisme en bewustwording van de natuur in Nederland;

van mening dat hiervoor een sterk merk moet worden ontwikkeld en uitgedragen;

van mening dat voor dat sterke merk dienstverlening, natuur, beleving, benutting en toegankelijkheid van nationale parken aan hoge standaarden moet voldoen;

verzoekt de regering, ervoor te zorgen dat, in overleg met de provincies, de toeristenbranche, ondernemers, terrein beherende organisaties en natuurorganisaties 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,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Veldhoven
Jacobi

BIJLAGE II AMENDEMENT VAN DE LEDEN JACOBI EN VAN VELDHOVEN

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2015

Nr. 128

AMENDEMENT VAN DE LEDEN JACOBI EN VAN VELDHOVEN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 56

Ontvangen 26 november 2014

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

De begrotingsstaat wordt als volgt gewijzigd:

I

In **artikel 18 Natuur en Regio** worden het verplichtingenbedrag en het uitgavenbedrag **verlaagd** met **€ 1.000** (x € 1.000).

II

In **artikel 18 Natuur en Regio** worden het verplichtingenbedrag en het uitgavenbedrag **verhoogd** met **€ 1.000** (x € 1.000).

Toelichting

Dit amendement beoogt middelen vrij te maken voor het opzetten en implementeren van een nieuwe standaard voor nationale parken. Hiertoe wordt onder beleidsartikel 18.3 een nieuwe post gecreëerd genaamd «Nationale Parken». Deze zal middelen ontvangen die worden vrijgemaakt uit de post «Natuurvisie» onder artikel 18. Deze middelen zullen in het jaar 2015 1 miljoen euro bedragen. De indieners wensen voorts dat voor de uitrol van het concept in de jaren erna uit hetzelfde artikel adequate financiering zal worden verzekerd.

Jacobi

Van Veldhoven

BIJLAGE III Reglement voor de verkiezing ‘Mooiste natuurgebied van Nederland’, behorend bij het programma ‘Naar Nationale Parken van Wereldklasse’, Ministerie van Economische Zaken



STAATSCOURANT

Nr. 22808

2 mei

2016

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Reglement voor de verkiezing ‘Mooiste natuurgebied van Nederland’, behorend bij het programma ‘Naar Nationale Parken van Wereldklasse’, Ministerie van Economische Zaken

Inleiding

- De Staatssecretaris van Economische Zaken is regisseur van het Programma ‘Naar Nationale Parken van Wereldklasse’ (NPW) dat loopt tot en met 31 maart 2018. Bij de realisatie van dit programma werkt hij samen met een groot aantal partijen die op 17 maart 2016 de Nationale Parken Deal (Stcrt. 2016, 16774) hebben ondertekend. De Deal heeft tot doel gezamenlijk een beweging op gang te brengen om:
 - de kwaliteiten van Nationale Parken in Nederland te verhogen;
 - de betrokkenheid van de samenleving bij de natuur te versterken;
 - een sterkere merk- en marktpositie¹ van Nationale Parken in Nederland te bereiken.
- Onderdeel van het programma is om door middel van een verkiezing een aantal topgebieden te selecteren, de kwaliteiten daarvan te ontwikkelen, en daarvan te leren. In deze gebieden worden partijen in staat gesteld om de doelen van het programma NPW uit te werken (ruimtelijke, maatschappelijke en bestuurlijke implicaties) voor hun gebied. De leerervaringen hieruit komen beschikbaar voor alle (bestaande) Nationale Parken en inzenders, die worden uitgenodigd in een *Community of Practice* deel te nemen. Op basis van een evaluatie van het programma wordt besloten hoe de duurzame realisatie van de doelen kan worden geborgd.
- De wijze van selecteren van deze gebieden wordt in dit reglement beschreven.

Deelname

- Deelname aan deze selectie is mogelijk door inzending van een bidbook of plan (inclusief activiteitenprogramma). Hierbij dient gebruik gemaakt te worden van het formulier (aangeboden op de website <http://www.nationaleparkenwereldklasse.nl/>). Het ingevulde formulier wordt gestuurd naar het e-mailadres NPWgebied@rvo.nl. De inzending is voorzien van naam, ondertekening, adresgegevens en e-mailadres van de inzender, die tevens daarbij nadrukkelijk aangeeft namens welke andere partijen hij deze inzending doet (medeondertekenaars). Door de inzending gaat de deelnemer akkoord met het bepaalde in dit reglement.
- Een ieder kan één of meer inzendingen indienen. In geval van meerdere deelnemende partijen moet bij de inzending duidelijk worden aangeven wie als aanspreekpunt (penvoerder) fungeert, daar slechts met die partij zal worden gecommuniceerd.
- De inzendingstermijn sluit op 15 september 2016 om 12.00 uur Nederlandse tijd. Onvolledige inzendingen en inzendingen die na dit tijdstip binnenkomen, worden niet meegenomen in de selectie. Bij onvolledigheid zal de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, die deze selectie begeleidt, de inzender nog twee dagen gelegenheid geven om de inzending alsnog te vervolmaken. Het bidbook of plan wordt conform het formulier beschreven in maximaal 3000 woorden (los van bijlagen/afbeeldingen/kaarten), waar bij inbegrepen een samenvatting van maximaal 750 woorden.

Selectiecriteria

- In de artikelen 8, 9, 10, 11 en 12 staan de selectiecriteria genoemd. Voorwaarde om aan de selectie mee te doen is dat het bidbook of plan aan al deze criteria voldoet.
- De inzending is een te jureren bidbook of plan waarin staat welke activiteiten de inzender onderneemt en welke kosten daarmee samenhangen om aan de criteria te voldoen. De criteria zijn de navolgende:
 - De inzending heeft betrekking op een samenhangend gebied waarbinnen natuurgebieden van (inter)nationale waarde zijn gelegen.**
De inzending beschrijft de landschapsecologische en/of landschappelijke samenhang van het gebied, waarbinnen één of meer internationaal waardevolle natuurkernen zijn gelegen in een ruimtelijk ensemble. Deze natuurkern(en), die de basis voor de inzending vormt/vormen, dient/dienen zich binnen Nederland én internationaal te onderscheiden in kwaliteit (diversiteit in ecosystemen, aangewezen als Natura 2000-gebied, voldoen aan de criteria genoemd in

¹ Met merk- en marktpositie wordt hier niet anders bedoeld dan het versterken van de bekendheid en aantrekkelijkheid van Nationale Parken.



artikel 8.3, tweede lid, onderdelen a tot en met c, van de Wet Natuurbescherming (Stb 2016, 34)), aanwezigheid van natuurlijke processen en omvang. De inzending benoemt deze kwaliteiten in een bredere landschap ecologische/landschappelijke context en geeft aan hoe deze kunnen worden behouden, verbeterd en/of versterkt.

II. De inzending gaat in op (de ontwikkeling van) de unieke (potentiële) belevingsmogelijkheden, die passen bij de draagkracht van het gebied.

De inzending geeft aan hoe het gebied een uniek, kwalitatief hoogwaardig en qua belevingswaarde aantrekkelijk recreatief aanbod ontwikkelt, dat aansluit op de vraag van nationale en internationale bezoekers. De inzending geeft aan hoe daaraan binnen afzienbare termijn invulling wordt gegeven en hoe dit in de toekomst verder kan worden uitgebouwd. De inzending maakt aannemelijk dat dit aanbod, en het te verwachten bezoek aansluiten op de (ecologische en landschappelijke) draagkracht van het gebied en ook op lange termijn een evenwicht tussen ecologie, economie en beleving blijft behouden. Er dient in het gebied al sprake te zijn van een (basis) recreatief aanbod (voorzieningen, infrastructuur) en het gebied moet goed bereikbaar en toegankelijk zijn.

De inzending dient aan te geven hoe de natuurlijke en landschappelijke belevingswaarden van het gebied kunnen worden verbonden met andere aantrekkelijke bestemmingen (bijv. culturele, cultuurhistorische, dorpen/steden etc.).

De inzending geeft aan dat het gebied kenmerkende en aansprekende elementen van Nederland bezit, waarin (een deel van) het verhaal van Nederland tot uitdrukking komt.

III. Voor de inzending is draagvlak van, en de samenwerking tussen partijen geborgd, en er is zicht op haalbaarheid en uitvoering.

De inzending heeft aantoonbaar draagvlak, zoals draagvlak bij de betrokken grondeigenaren/beheerders, de betrokken gemeentel(n) en provincie(s), en ondernemers en omwonenden die betrokken zijn bij het plan.

De initiatiefnemer of indiener dient in staat te zijn om het plan te ontwikkelen, en heeft voldoende organiserend vermogen om middelen te genereren om de uitvoering van het plan te borgen. De inzending wint aan kracht naar mate meerdere essentiële partners in het gebied het plan ondersteunen.

IV. De inzending draagt bij aan de regionale sociaaleconomische ontwikkeling

De inzending dient uit te gaan van het actief betrekken van de eigenaren (en pachters en beheerders) van natuurterreinen, van regionale bewoners, organisaties en ondernemers zodat de regionale gemeenschap zich identificeert met het gebied en er trots op is. De inzending draagt zo bij aan de sociaaleconomische en sociaal-culturele ontwikkeling van de regio. Dit moet blijken uit concrete initiatieven in de vorm van een concreet ontwikkelings- c.q. *business-plan*, waarin de baten (mede) ten goede komen aan de dragers van de kosten voor instandhouding en beheer. De inzending bevat voorstellen voor (nieuwe) instrumenten die gericht zijn op een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling van het gebied, zoals bijvoorbeeld aandeelhouderschap, adoptie van natuurgebieden, *crowdfunding* of (gebieds)fondsen. De inzending bevat een meerjarige investeringsagenda.

V. De inzending voorziet in een adequate governance.

De inzending voorziet in (het ontwikkelen van) een afspraak en structuur voor de governance van het gebied, waarin de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden van publieke en private partijen wordt beschreven, passend binnen de geldende wet- en regelgeving. Eigenaren, dragers van kosten, ontvangers van opbrengsten en degenen met bestuurlijke verantwoordelijkheden in het gebied zijn in het governance-model met elkaar in verbinding.

De inzending voorziet in (voorstellen voor) een efficiënte werkorganisatie, toegesneden op de realisatie van het plan en de kwaliteitsborging daarvan.

VI. De inzending levert een substantiële bijdrage aan de te ontwikkelen merkstrategie voor de Nederlandse Nationale Parken.

De inzending beschrijft op welke wijze het gebied als icoon van de Nederlandse Nationale Parken in de markt kan worden gezet. De inzenders zijn daarbij bereid om onderdeel te zijn van, en actief bij te dragen aan de branding en marketing van het merk Nationale Parken, zoals dat binnen dit programma op landelijk niveau wordt ontwikkeld. De inzending draagt zo bij aan het opbouwen en versterken van het landelijke merk 'Nationaal Park'. Binnen deze overkoepelende marketing blijft ruimte voor partijen een eigen niche marketing te ontwikkelen.

9. De inzending specificeert de kosten voor uitvoering van het bidbook of plan.

10. Over het voornemen tot indienen van de inzending moet overleg zijn geweest met de betrokken provincie(s). Het resultaat van dat overleg wordt in de inzending beschreven.

11. Bij de inzending wordt aangegeven dat opgedane kennis wordt gedeeld. De inzenders zijn bereid om de kennis en ervaringen die in het plangebied worden opgedaan beschikbaar te stellen voor alle Nationale Parken en andere inzenders. Zij nemen hiervoor deel aan een binnen het Programma Nationale Parken te ontwikkelen *Community of Practice*.

12. Inzending staat alleen open voor gebieden die geheel of gedeeltelijk gelegen zijn binnen Nederland.



Jury en beoordeling

13. Na sluiting van de inzendingstermijn wordt een voorselectie gemaakt door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Hierbij wordt bekeken of de inzending volledig en compleet is (alle in artikel 8 genoemde criteria moeten zijn beschreven), en of voldaan is aan de voorwaarden van de artikelen 9, 10, 11 en 12.
14. Er wordt een vakjury samengesteld die de staatssecretaris adviseert over de selectie van de inzendingen. De samenstelling van de vakjury zal ruim voor 15 september 2016 op de website van het programma bekend worden gemaakt.
15. De vakjury beoordeelt of de inzendingen, die zij verkrijgt na de voorselectie, aan de criteria, genoemd in artikel 8, voldoen. De inzendingen die hieraan voldoen worden daarna door de jury conform artikel 16 gerangschikt.
16. De inzending wordt hoger gerangschikt naar mate:
 - a. de inzending beter voldoet aan de in artikel 8 genoemde criteria;
 - b. de voorgestelde veranderingen zich sneller voordoen;
 - c. de omvang van de voorgestelde veranderingen groter is;
 - d. de haalbaarheid en het realiteitsgehalte van de voorgestelde maatregelen groter is;
 - e. de logische samenhang tussen de voorgestelde maatregelen groter is;
 - f. de fasering van de voorgestelde maatregelen beter is;
 - g. de kwaliteit van de financiële onderbouwing hoger is;
 - h. de betekenis voor de kennisdeling ten behoeve van alle Nationale Parken/andere gebieden groter is.
 Alle criteria wegen even zwaar. Het oordeel van de vakjury wordt, inclusief de *ranking*, vastgelegd in een juryrapport.
17. De door de vakjury gerangschikte inzendingen en het juryoordeel daarover worden kenbaar gemaakt aan het Nederlandse publiek. Het publiek kiest vervolgens, op een nader op de website bekend te maken wijze, uit deze genomineerde gebieden de beste drie inzendingen, die worden voorgedragen voor verdere uitwerking.
18. Na deze uitkomst kan de vakjury nog één inzending voordragen, waarbij zij ervoor zorgt dat er een samenstel van aansprekende gebieden ontstaat met een evenwichtige verdeling van de voor Nederland kenmerkende natuur en landschappen, die aantrekkelijk zijn voor de (inter)nationale bezoeker.

Bekendmaking en vervolg

19. De staatssecretaris van Economische Zaken maakt uiterlijk in de eerste week van november 2016 de drie of vier winnende inzendingen bekend.
20. Eerst nadat de winnende inzendingen bekend zijn, zal in overleg met de drie of vier geselecteerde inzenders beoordeeld worden of, en in welke vorm financiële bijdragen beschikbaar kunnen worden gesteld. Dit op basis van de in de inzending genoemde bedragen ten behoeve van de uitvoering van de plannen en/of het activiteitenprogramma. Hierbij geldt als uitgangspunt dat tot een maximum van 100.000 euro per inzending kan worden bijgedragen. Indien er een financiële bijdrage beschikbaar wordt gesteld, dan worden daarbij de geldende wet- en regelgeving en in het bijzonder de geldende staatssteunkaders in acht genomen. De geselecteerde inzenders kan hierbij gevraagd worden bescheiden te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de beoordeling, zoals bijvoorbeeld een deminimis-verklaring.

Slotbepalingen

21. Door deel te nemen aan deze selectie geeft de inzender de staatssecretaris van Economische Zaken toestemming het ingezonden bidboek of plan zonder voorafgaand overleg en enige vergoeding op zijn website en andere sites of media te publiceren.
22. De inzender geeft toestemming tot de verwerking van de door hem/haar verstrekte persoonsgegevens. De staatssecretaris van Economische Zaken mag de verstrekte persoonsgegevens in het kader van de bekendmaking van genomineerden inzenders vermelden via alle media, waaronder begrepen radio, televisie en internet.
23. De resultaten en leerervaringen uit de inzendingen zijn beschikbaar en worden beschikbaar gesteld aan andere gebieden en Nationale Parken.
24. De maatregelen die in de inzendingen worden opgenomen passen binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving en worden zo nodig begeleid door een voorstel hoe met het experimentele karakter van een inzending kan worden omgegaan.
25. De staatssecretaris van Economische Zaken en de door hem ingeschakelde hulppersonen of derden kunnen niet aansprakelijk worden gesteld voor enige schade, direct en/of indirect, door dit selectiereglement, of schade die anderszins voortvloeit uit, of op enige andere wijze verband houdt met deze selectie.
26. De staatssecretaris van Economische Zaken behoudt zich het recht voor om de selectie, naar eigen

Bijlage IV Samenstelling vakjury 'Mooiste Natuurgebied van Nederland'

De 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