



> Retouradres Postbus 20952 2500 EZ Den Haag

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
T.a.v. Minister Natuur en Stikstof,
Mevrouw Christianne van der Wal-Zeggelink
Postbus 20401 2500 EK Den Haag

**College van
Rijksadviseurs**

Korte Voorhout 7
Postbus 16169
2500 BD Den Haag

Contactpersoon
Jannemarie de Jonge

[Postbus.Rijksadviseurs](https://www.postbus.rijksadviseurs.nl)
[@Rijksoverheid.nl](https://twitter.com/Rijksoverheid.nl)

Ons briefkenmerk
5871128

Datum 31 mei 2023
Betreft Advies Beleidsprogramma Nationale Parken

Advies Beleidsprogramma Nationale Parken

Geachte mevrouw Van der Wal,

Als Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving is het mijn taak om gevraagd dan wel ongevraagd advies uit te brengen in kwesties die raken aan de kwaliteit van de leefomgeving. Het advies dat voorligt is een reactie op het (concept) beleidsprogramma Nationale Parken.¹

Het College van Rijksadviseurs was in 2016 medeondertekenaar van de Nationale Parken Deal en is sindsdien partner van de Nationale Parken. De betrokkenheid is al die tijd groot geweest. Het College leverde inbreng in de gedachtvorming en nam deel in het expert team natuur en ruimtelijke kwaliteit. Sinds mijn aantreden heb ik daarnaast een rol als voorzitter van de adviescommissie Nationale Parken, die (formeel) statusaanvragen toetst en daarover adviseert, alsmede (informeel) meedenkt en adviseert over het nieuwe beleidsprogramma nationale parken.

Het beleidsprogramma nadert nu voltooiing. Allereerst wil ik mijn complimenten uitbrengen. Er is hard gewerkt aan een programma dat voorziet in de continuering van ondersteuning van de nationale parken. De ambities sluiten in grote lijnen goed aan bij wat nodig is om de collectie gebieden met bijzondere natuur- en landschappelijke waarden in ons land beter te beschermen en ondersteunen. Toch heb ik nog enkele fundamentele aandachtspunten waar het gaat om de uitwerking van die ambities. Die aandachtspunten wil ik met dit ongevraagde advies graag bij u onder de aandacht brengen.

In de kern hebben deze aandachtspunten alle te maken met de noodzaak om de partners in de nationale parken in staat te stellen om ontwikkelingsgericht vorm te kunnen geven aan de in gang gezette beweging: de doorontwikkeling van de nationale parken tot robuuste gebieden van samenhangende ecosystemen, met

¹ Dit advies is geschreven als reactie op de conceptversie van het Beleidsprogramma Nationale Parken van 13 mei 2023.

duurzaam functionerende ecologische² relaties. Het is de ambitie dat het beleidsprogramma deze beweging optimaal ondersteunt, maar ik maak me er zorgen over dat het programma op enkele essentiële punten tekort schiet. Met dit advies deel ik mijn zorgen met u.

College van Rijksadviseurs

Datum
31 mei 2023

Ik spits mijn advies toe op de volgende hoofdpunten, te weten: de koppeling met het omgevingsbeleid en het NPLG, uitwerken en borgen van ontwikkelpaden, interdepartementale afstemming, ook op punt van financiering, de context van internationale standaarden, en de ambities met betrekking tot de natuurkernen in balans met stedelijke druk.

² Het gaat hierbij om zowel biotische als abiotische relaties.

Basis voor dit advies: de NOVI

Mijn vertrekpunt bij dit advies is de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Alle beleidsaspecten met betrekking tot ruimtegebruik, milieu, bodem, water en verstoring, inclusief het natuurbeleid, vallen vanaf 2024 onder het overkoepelende omgevingsbeleid. De NOVI werkt **zelfbindend** voor alle rijksbeleid, dus ook voor dit beleidsprogramma Nationale Parken. De NOVI zegt over de Nationale Parken in beleidskeuze 4.4 het volgende:

Nationale Parken

Als Rijk werken we samen met regio's aan het versterken van Nationale Parken als iconen voor synergie tussen natuur, landschap, duurzame recreatie en toerisme, landbouw, energie en andere ruimtelijke opgaven. Daarvoor is een kwaliteitssprong nodig, waarbij het initiatief in de gebieden zelf ligt. Er wordt onder andere ingezet op een ruimere schaal van de gebiedsaanpak. Bij de meeste van de huidige Nationale Parken is alleen de natuurkern wettelijk begrensd. Door de koppeling van ruimtelijke opgaven op een ruimere schaal te bekijken, kunnen de kwetsbare natuurkernen beter beschermd blijven. Dit heeft ook een positieve invloed op de (natuur)kwaliteit van de omgeving. Door deze opschaling ontstaat ruimte voor zonering waarmee een overgang naar meer menselijke activiteit ontstaat. Door samenhang aan te brengen tussen het landschap, de landschapsecologie (inclusief watersysteem) en de cultuurhistorie van een gebied, ontstaat meer eenheid en identiteit. Ruimte om te experimenteren vormt steeds een belangrijk onderdeel van de aanpak. De Nationale Parken bieden zo een onderscheidende, aansprekende en verbindende structuur, waarbinnen verschillende functies in samenhang en met kwaliteit kunnen worden gerealiseerd, in aansluiting op de grote opgaven in Nederland.

De **uitvoeringsagenda** NOVI werkt dit als volgt uit:

Nationale Parken werken aan een kwaliteitssprong waarbij met een ruimtelijke zonering de biodiversiteit, (inter)nationale landschappelijke en cultuurhistorische waarden worden versterkt conform het streefbeeld in de standaard voor de gebiedsaanduiding Nationale Parken.

Uitwerking van beleidskeuze 4.4:

- *In Nationale Parken wordt door zonering een kwaliteitssprong gerealiseerd. Dit om biodiversiteit, (inter)nationale landschappelijke en cultuurhistorische waarden te versterken.*

Koppeling met het omgevingsbeleid en het NPLG

De geschiedenis van het natuurbeleid heeft geleerd dat een rijke natuur, duurzame instandhouding en ontwikkeling van natuurrijke landschappen alleen slaagt bij een geïntegreerde, gebiedsgerichte benadering. De huidige slechte toestand van de natuur is voor het merendeel te wijten aan een te krappe begrenzing van natuurkernen in combinatie met onvoldoende beleid voor sturing op ruimtegebruik, milieu, bodem, water en verstoring buiten de natuurkernen.

College van Rijksadviseurs

Datum
31 mei 2023

Klimaatverandering vraagt steeds meer aanpassingen aan ons landgebruik en -inrichting, zowel voor productieve functies als voor natuurkernen. We moeten constateren dat op dit moment geen enkel nationaal park voldoet aan de doelen van duurzame instandhouding. Die doelen komen slechts binnen bereik als ook het omliggende gebied in staat is te gaan bijdragen. Dat vraagt bijvoorbeeld veel aandacht voor een veerkrachtig bodem- en watersysteem, ruimte voor een diversiteit aan agro-ecologische bedrijfstypen en passende (nieuwe) functiecombinaties.

Het adagium lag decennia op scheiding van functies, maar nu is terecht de koers in gezet naar meervoudig ruimtegebruik, waarbij functies en condities elkaar versterken in plaats van in de weg zitten. De nationale parken kunnen bij uitstek de broedplaatsen zijn om vernieuwend landgebruik en nieuwe functiecombinaties uit te vinden, gebaseerd op natuurlijke principes van symbiose, kringlopen, veerkracht en adaptiviteit. De natuurkernen zijn hierbij ingebed in een landschapsecologisch systeem dat de natuurkernen in omvang ruim overstijgt en het mogelijk maakt om samenhangende ecosystemen tot stand te brengen met duurzaam functionerende biotische en abiotische relaties. Dit vraagt tijd en ontwikkelruimte en om sturing op synergie tussen natuur en landbouw of andere gebruiksfuncties.

Dat een integrale benadering van de natuurgebieden en hun 'ruimere jas' noodzakelijk is, ligt ook aan de basis van het (hernieuwde) nationale parkenbeleid. In het beleidsprogramma beschrijft u een perspectief voor de Nationale Parken, met als hoofddoel: *Ieder nationaal park ontwikkelen naar robuustere natuur- en landschapsgebieden met stevige natuurkernen. Het nationaal park zoekt de verbinding met de omgeving om tot een duurzaam functionerend landschapsecologisch systeem te komen dat minder kwetsbaar en meer zelfredzaam is.*

Bij deze ambitie hoort echter ook rijksbeleid, dat deze koers als opdracht meegeeft aan gebiedspartijen, met de provincie als kernspeler. Het sectorale natuurbeleid is hierbij niet toereikend. Zoals de NOVI terecht stelt is het nationale parkenbeleid niet alleen een natuuropgave, maar een ruimtelijk ordeningsvraagstuk. Dit vraagt om een goede inbedding van het nationale parkenbeleid in het bredere omgevingsbeleid. Op rijksniveau (NOVI en de opvolger, de nieuwe Nota Ruimte), op provinciaal en op gemeentelijk niveau, als complementair bouwwerk.

Terecht kiest het beleidsprogramma ervoor om de uitwerking³ van de nationale parken te koppelen aan de gebiedsprocessen in het kader van NPLG. De uitkomst van deze gebiedsprocessen zijn immers van cruciaal belang voor de duurzame instandhouding van de natuurkernen. Het NPLG besteedt echter maar beperkt, en niet inhoudelijk, aandacht aan de nationale parken. In de Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG⁴ is hierover opgenomen: *Provincies wordt gevraagd om met de organisaties van hun nationale parken te bespreken welke rol [de nationale parken] kunnen spelen bij het vormgeven van de gebiedsontwikkeling in en rondom het nationale park. Dit met oog op hun bestaande samenwerkingen in, kennis over én ervaringen met het gebied.* De provincies is niet expliciet verzocht uitwerking te geven aan de ambities voor de nationale parken (het onderzoeken van de opschaling en herbegrenzing, de landschapsecologische benadering, etc). Ook de vervolgstap, de borging van die uitkomsten in omgevingsbeleid, blijft onbenoemd.

Het (hernieuwde) nationale parkenbeleid is, zoals eerder gezegd, reeds als zelfbindend rijksbeleid vastgelegd in de NOVI. Noch het NPLG, noch het concept beleidsprogramma nationale parken⁵ verwijst hier naar. Het beleidsprogramma brengt daarentegen een nadrukkelijke scheiding aan tussen het sectorale natuurbeleid dat het kader is voor de Nationale Parken, en het omgevingsbeleid. Zo schrijft u: *De bescherming van de natuur en het landschap in de nationale parken is geborgd in de bestaande natuurwetgeving (Wet natuurbescherming, die opgaat in de Omgevingswet). Deze wetgeving stelt regels aan activiteiten in de Natura 2000- gebieden en aan het NNN. Dit beleidsprogramma geeft geen nieuwe of aanvullende wettelijke regels vanuit het Rijk bovenop de bestaande kaders. In de gebieden die om de beschermde Natura 2000-gebieden en het NNN heen liggen, worden ontwikkelplannen geïnitieerd en opgesteld samen met de betrokken gebiedspartners. De provincies en de gemeenten toetsen deze plannen aan hun ruimtelijke-ordeningswetgeving: zij kijken of en, zo ja, hoe deze plannen doorgang kunnen vinden. Daarnaast zorgen de provincies voor samenhang tussen deze plannen en de gebiedsprogramma's vanuit het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Dit Beleidsprogramma Nationale Parken legt dus planologisch niets vast en zorgt niet voor beperkingen in gebieden buiten de parken (geen planologische schaduwwerking).*

Deze tekst kan tot misverstanden leiden. De beleidswereld kan regelingen opsplitsen, maar in de realiteit van gebiedsprocessen komen alle omgevingsfactoren bij elkaar. Het onbenoemd laten van de noodzaak om het duurzaam functioneren van landschapsecologische relaties ook te borgen⁶ in het

³ Het gaat dan oa. om het komen tot een samenwerking, visie en ontwikkelingsstrategie, (her)begrenzing, zonering, etc.

⁴ LNV (2023) Handreiking voor de Gebiedsprogramma's Nationaal Programma Landelijk gebied, geactualiseerd in maart 2023.

⁵ In een overleg met mevrouw mr. drs. I.M. (Irene) Uitermark, mevrouw ir. B.M. (Linda) Böcker, mevrouw ir. E.J. (Elze) Hemke en mevrouw (Annemieke) Burmeister op 17 mei 2023 jl. werd aangegeven dat dit mogelijk wordt aangevuld in de definitieve versie.

⁶ Het huidige natuurbeleid borgt wel de N2000 gebieden, maar onder de Omgevingswet is vanaf 2024 het 'nee, tenzij' beschermingsregime van het NNN (nu nog geregeld via Barro) niet meer verzekerd. Zonder goede borging zullen niet-N2000 natuurgebieden vanaf 2024 geen rijksbeschermingsregime meer kennen. Dit terwijl het beleidsprogramma nadrukkelijk alle natuur meetelt in de percentageregeling, ook natuur die nu vallen onder de provinciale en gemeentelijk beschermde natuur.

omgevingsbeleid (mede als uitwerking van het wetsartikel⁷ dat behoud van de wezenlijke kenmerken verzekerd is) komt de duidelijkheid niet ten goede. Dit leest als een ontkenning van de doorwerking van het bestaande rijkskader van de Nationale Omgevingsvisie.

College van Rijksadviseurs

Datum
31 mei 2023

Uitwerken en borgen van ontwikkelpaden

De constatering dat de doelen voor duurzame instandhouding in geen van de nationale parken is bereikt betekent ook dat het beleidsprogramma zal moeten werken met een ontwikkelpad voor zowel nieuwe als bestaande parken. In het beleidsprogramma is deze ontwikkeling al wel goed beschreven in het perspectief voor 2040: *In 2040 zijn de nationale parken uitgegroeid tot een belangrijke motor en inspiratiebron voor natuurinclusieve regio's.*

Maar vervolgens is de route om daar te komen niet goed uitgewerkt. Als nieuwe parken nu al moeten voldoen aan de basiscriteria die gelden voor de status nationaal park dan is het verkrijgen van de status in de nabije toekomst helaas niet realistisch; een zeer onwenselijk scenario vanwege de energie die inmiddels in deze gebieden is gemobiliseerd. Met name het criterium 'samenhangende ecosystemen met duurzaam functionerende abiotische en biotische relaties' vergt nog een forse inspanning. Zoals hiervoor betoogt vergt dit ook omgevingsbeleid en inrichtingsmaatregelen buiten de natuurkernen.

Zoals de bestaande parken een overgangperiode krijgen, verdienen ook de nieuwe parken een ontwikkelperiode. De ontwikkeldoelen, de weg daar naar toe, en de wijze van monitoring moeten daarbij helder zijn. Ik adviseer hierbij een periode van 15 tot 20 jaar in beschouwing te nemen met periodieke ijkmomenten. Juist hiervoor is het benutten van de mogelijkheden van de Omgevingswet van belang. Daarmee kan de provincie als belangrijkste borgende partij immers een Programma onder de Omgevingswet inrichten waarin de ontwikkeldoelen concreet worden gemaakt en van instrumenten worden voorzien. Het is een gemiste kans om dit instrument niet te benutten.

Interdepartementale afstemming, ook op punt van financiering

Het beleidsprogramma nationale parken benoemt de verantwoordelijkheden van het ministerie van LNV, te weten: het bepalen van het natuurbeleid, verantwoordelijkheid dragen voor het stelsel van de nationale parken en de wettelijke verankering daarvan, en het bijdragen aan de financiering van het stelsel. Het is verheugend dat hier wederom een langjarige rijksverantwoordelijkheid wordt vastgelegd.

Een wenselijke toevoeging aan dit lijstje verantwoordelijkheden is het actief bevorderen van de interdepartementale afstemming met het noodzakelijke flankerende omgevingsbeleid, inclusief een geïntegreerde financiering bijvoorbeeld in de vorm van een gebiedsfonds. De Nationale Parken zouden ook op dit aspect een waardevolle proeftuin kunnen vormen voor de uitvoering van de gebiedsprogramma's die voortvloeien uit het NPLG.

⁷ Wet Natuurbescherming, artikel 8.3., wetten.nl - Regeling - Wet natuurbescherming - BWBR0037552 (overheid.nl).

Internationale standaarden

Het belangrijkste doel van het beleidsprogramma is behoud en ontwikkeling van de bijzondere collectie natuurlandschappen die ons land rijk is. Een deel daarvan heeft kenmerken van een zelfregulerend natuurlandschap, maar de meeste gebieden zijn cultuurlandschappen met bijzondere natuurwaarden. Het is goed dat de IUCN categorie II (nationaal park) en de daarbij horende criteria niet langer als vanzelfsprekend wordt beschouwd, maar dat er ruimte wordt gegeven aan een interpretatie van wat een nationaal park (voor Nederland) is. Dat is ook in lijn met de adviezen van de IUCN zelf. Het loslaten van de koppeling tussen de Nederlandse toewijzing als Nationaal Park en IUCN categorie II vraagt echter een bewuste heroriëntatie: hoe interpreteert Nederland de IUCN criteria en hoe verhouden we ons tot de internationaal geldende standaarden? En ook per gebied: wat is wel een passende categorie voor aanwijzing en wat betekent dat voor behoud, ontwikkeling en beheer? Het beleidsprogramma is hierover nog niet eenduidig. Het beleidsprogramma geeft geen toekomstgerichte invulling aan de IUCN-criteria, en deze lijken in het geheel geen rol meer te spelen. Met ondertekening van het verdrag van Delhi (1969) hebben we ons echter aan de (bedoeling van de) internationale standaarden gecommitteerd. Waar het voor sommige gebieden wel degelijk een zinvolle ambitie is om te streven naar categorie II, zal voor andere parken de categorieën IV (natuureservaat) en V (landschapspark) beter aansluiten. Met het uitblijven van een duidelijke uitspraak hierover is de gevraagde helderheid⁸ nog niet geboden. De gebieden kunnen daarmee niet scherp krijgen waarop zij gemonitord zullen worden of, bij nieuwe parken, waarop aanwijzing⁹ plaatsvindt.

Robuuste natuur in balans met stedelijke druk

Nederland is een klein land met een hoge natuur- en landschappelijke diversiteit, maar ook een extreem hoge verstedelijkingsdruk. De ambitie om minimaal 30% van ons land als beschermde natuur vast te leggen is prachtig, uitdagend, maar ook verstandig en rationeel. Alleen een stevig natuurnetwerk, aangevuld met een basisnatuurkwaliteit in stad en land brengt (letterlijk en figuurlijk) gezonde balans in onze leefomgeving. Het ligt voor de hand om uitbreiding van natuurgebieden in eerste instantie te zoeken in en rond de nationale parken. Het 'oude' basis criterium van minimaal 1000 hectare natuurkern vind ik daarom niet meer passend bij de Nederlandse ambities en lijkt bovendien in strijd met de beoogde opschaling zoals de NOVI die heeft vastgelegd. Ik adviseer u net als in Vlaanderen een omvang van 5000 tot 10000 hectare als ambitie vast te leggen. Vanzelfsprekend moet hiervoor een ontwikkelpad worden geboden zoals ik in een eerder adviespunt heb benoemd.

Tot slot

De nationale parken zijn belangrijke steunpunten in het groene bouwwerk dat vanuit het NPLG de komende decennia met veel maatschappelijke energie en publieke middelen een impuls zal kunnen krijgen. Het stellen van heldere ontwikkeldoelen, vast te leggen in een provinciale omgevingsvisie en uit te

⁸ Dit punt kwam onder andere naar voren in de evaluatie van Twynstra Gudde over de Standaard en het programma nationale parken.

⁹ Zie ook het (informele) advies van de Adviescommissie Nationale Parken, dat dieper ingaat op de toetsingscriteria voor aanwijzing en dat aan uw ministerie is gezonden op 11 mei 2023.

werken in een omgevingsprogramma, geeft de nationale parken de kans om geleidelijk te werken aan uitbreiding van natuurkernen die robuuster zijn en logisch aansluiten bij de ambitie om minimaal 30% van ons land als beschermde natuur vast te leggen. Er ligt een unieke kans om bestaande en nieuwe parken hierbij niet alleen de parels, maar ook de broedplaatsen van vernieuwing¹⁰ te laten zijn.

College van Rijksadviseurs

Datum
31 mei 2023

Hoogachtend namens het College van Rijksadviseurs,

Jannemarie de Jonge
Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving

¹⁰ Hierbij gaat het om vele facetten, van geïntegreerd natuur- en omgevingsbeleid en hierbij passende financiering, als om vernieuwende vormen van landgebruik en functiecombinaties die zijn gebaseerd op natuurlijke principes van symbiose, kringlopen, veerkracht en adaptiviteit.