



**Pro Facto**

JURIDISCH EN BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK EN ADVIES

# **Perspectieven voor Nationale Parken**

**Rapportage over de organisatie, werkwijze en het functioneren van Overlegorganen van  
Nationale Parken**

Groningen, september 2009



**rijksuniversiteit  
groningen**



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord .....</b>	<b>5</b>
<b>Managementsamenvatting.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>11</b>
1.1. Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	11
1.2. Onderzoeksaanpak .....	11
1.3. Leeswijzer .....	12
<b>2. Plaatsbepaling.....</b>	<b>13</b>
2.1. Ontstaansgeschiedenis .....	13
2.2. Organisatie van de Nederlandse Nationale Parken.....	15
2.3. Wet inrichting landelijk gebied.....	16
2.4. Bescherming en beheer van Nationale Parken via de Wet ruimtelijke ordening (EHS)..	18
2.5. Bescherming en beheer van Nationale Parken via Natura 2000.....	19
2.6. De Kaderrichtlijn Water .....	20
2.7. Nationale Landschappen .....	20
2.8. Doel Nationale Parken .....	21
<b>3. Analyse van de werkwijze van de Nationale Parken.....</b>	<b>23</b>
3.1. Inleiding .....	23
3.2. Het vaststellen van ambities en doelen.....	23
3.2.1. De rol van het ministerie van LNV .....	23
3.2.2. De rol van de provincies.....	23
3.2.3. De rol van voorzitters van Overlegorganen .....	24
3.2.4. De rol van het Samenwerkingsverband Nationale Parken .....	25
3.2.5. De implicaties van het juridisch kader .....	25
3.3. Uitwerking van het BIP .....	26
3.3.1. Inleiding.....	26
3.3.2. Besluitvorming .....	26
3.3.3. Samenstelling Overlegorganen .....	28
3.3.4. Beleidsvoorbereiding en planvorming.....	30
<b>4. Perspectieven voor de parken.....</b>	<b>35</b>
4.1. Gelegitimeerde diversiteit .....	35
4.2. Rechtsvorm en publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden.....	37
4.2.1. Voordelen van een publiekrechtelijke status en publiekrechtelijke bevoegdheden .....	37
4.2.2. Nadelen van een publiekrechtelijke status en publiekrechtelijke bevoegdheden.....	38
4.2.3. De keuze af te zien van het toekennen van een publiekrechtelijke status .....	40
4.3. Aanbevelingen .....	41
4.3.1. Aanbevelingen ten aanzien van het vaststellen van ambities en doelen.....	41
4.3.2. Aanbevelingen ten aanzien van de besluitvorming.....	42
4.3.3. Aanbevelingen ten aanzien van de samenstelling.....	44
4.3.4. Aanbevelingen ten aanzien van het versterken van de planvormingsorganisatie.....	45
4.4. Tot besluit .....	48

<b>Bijlage 1.</b>	.....	<b>51</b>
<b>Casestudies</b>	.....	<b>51</b>
1.	Inleiding .....	51
2.	Nationaal Park De Biesbosch .....	51
2.1.	Omschrijving gebied.....	51
2.2.	Ambitie .....	52
2.3.	Kenmerken van de organisatie .....	52
2.4.	Organisatieverandering .....	53
2.5.	De sterke en minder sterke kanten .....	54
3.	Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa.....	55
3.1.	Omschrijving gebied.....	55
3.2.	Ambitie.....	56
3.3.	Kenmerken van de organisatie .....	56
3.4.	Sterke en minder sterke kanten.....	57
4.	Lessen voor de Nederlandse situatie.....	58
<b>Bijlage 2.</b>	.....	<b>61</b>
<b>De situatie in het buitenland.....</b>	.....	<b>61</b>
1.	Inleiding .....	61
2.	National Parks en Nationalparke .....	61
3.	Lessen voor de Nederlandse situatie.....	63
<b>Bijlage 3.</b>	.....	<b>65</b>

## Voorwoord

Het stelsel van Nationale Parken in Nederland ontstond gedurende de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Vanaf de oprichting is hard gewerkt aan Beheer- en Inrichtingsplannen en aan het 'op de rails krijgen' van de Overlegorganen onder voorzitterschap van door de minister van LNV benoemde voorzitters. Nadat die werkzaamheden met succes zijn afgerond rond de eeuwwisseling wordt begin deze eeuw nagedacht over de inrichting van de organisatie en de besluitvormingsstructuur van de Nationale Parken. Het rapport dat voor u ligt vormt het verslag van een onderzoek naar de huidige besluitvormingsstructuur en organisatie van de Nationale Parken. Door gesprekken met vele betrokkenen binnen de Nationale Parken, experts en bestuurders hebben de onderzoekers zich een beeld kunnen vormen van het huidige functioneren van de Nationale Parken. We troffen overwegend enthousiaste en welwillende gesprekspartners tijdens de gesprekken, de regionale bijeenkomsten en tijdens onze presentaties voor diverse gremia van het SNP.

Na een periode van pionieren is het nu tijd geworden voor een volgende stap richting de vervolmaking en professionalisering van het stelsel van Nationale Parken. Om te voorkomen dat we in Nederland opnieuw het wiel uitvinden hebben we ook bij onze oosterburen en bij de Nationale Parken in het Verenigd Koninkrijk ons licht opgestoken. Door onze eigen inzichten te combineren met een nadere beschouwing van het huidige stelsel en door te leren van ervaringen die elders worden opgedaan, hopen we de Nationale Parken te inspireren op hun weg richting professionalisering van de organisatie. We hopen van harte dat de natuur in Nederland, de natuureducatie en de recreatie, daarvan zullen profiteren.

We willen de gesprekspartners van de Nationale Parken De Biesbosch en de Drentsche Aa van harte bedanken voor de kostbare tijd die zij beschikbaar hebben gesteld. Ook danken we de deelnemers aan de regionale bijeenkomsten dat ze hun inzichten en ervaringen met ons wilden delen. Datzelfde geldt voor een aantal experts van binnen en buiten de parken die tijdens een paneldiscussie van hun deskundigheid blij gaven. Tot slot willen wij de begeleidingscommissie bedanken, die ons tijdens het onderzoek van advies heeft voorzien. De samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in bijlage III van dit rapport.

Dit rapport is geschreven door een onderzoeksteam van Pro Facto en de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de RuG. Kern van het onderzoeksteam werd gevormd door Melle Schol (Pro Facto), Marieke Batting (Pro Facto) en Kars de Graaf (vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, RuG). Heinrich Winter (Pro Facto) trad als projectleider op. Wij zijn tijdens onze werkzaamheden ondersteund door Ko de Ridder, Greetje Tromp, Jan Jans (vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, RuG) en Marike van der Meij (stagiaire Pro Facto).

Groningen, september 2009

Mr. Melle Schol  
Dr. Heinrich Winter  
Mr. Marieke Batting  
Mr. Kars de Graaf



## Managementsamenvatting

Het onderzoek waarvan dit rapport het eindresultaat is, is uitgevoerd tussen januari en september 2009 door een team onderzoekers van Pro Facto, bureau voor juridisch en bestuurskundig onderzoek en advies en de Rijksuniversiteit Groningen. De centrale vraagstelling was:

*“Welke juridische organisatievormen doen het meeste recht aan de koers van de Nationale Parken zoals die is verwoord in het Strategische Meerjarenplan 2007-2010 SNP en in het Beheer- en Inrichtingsplan van de individuele Nationale Parken, gelet op de opdracht voor de Nationale Parken en de externe (beleids)ontwikkelingen?”*

Een belangrijke bevinding waar het onderzoek gaandeweg toe leidde, is dat hiermee in feite niet de goede vraag is gesteld. Een rode draad in het onderzoek is dat de Nationale Parken, die vanaf het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw werden ingesteld en daarmee nog maar relatief kort bestaan, betrekkelijk succesvol zijn. De instelling en het functioneren van de Nationale Parken heeft ten dienste gestaan van de doelstellingen van de parken, die liggen op het terrein van natuurbescherming en -ontwikkeling, recreatie, educatie en onderzoek.

Van het grootste belang is dat de Overlegorganen hun positie in het netwerk van bestuursorganen, wettelijke regelingen, belangen en relevante aanpalende beschermingsconstructies goed kennen. Daartoe is in hoofdstuk 2 van dit rapport een plaatsbepaling geschreven waarin precies wordt beschreven hoe dat netwerk er in juridische zin uitziet. Analyse van dat netwerk laat zien dat de belangrijkste actor in het netwerk op dit moment de provincie is. Gedeputeerde staten oefenen verschillende bevoegdheden uit die voor de positie en het functioneren van de Nationale Parken van groot belang zijn. Te noemen zijn de instelling van de Nationale Landschappen, de implementatie van Natura 2000, de uitvoering van de EHS en het planologische instrumentarium dat ter beschikking staat. De parken moeten zich daarom in de eerste plaats richten op beïnvloeding van de koers van gedeputeerde staten.

Een rode draad in de analyse, die in dit rapport in hoofdstuk 3 is neergelegd, is dat de Nationale Parken hun bestaansrecht vooral ontleenen aan hun centrale plaats in het netwerk van bestuursorganen, natuurbeschermingsorganisaties, grondeigenaren en gebruikers. De Nationale Parken zijn over het algemeen redelijk tot goed in staat gebleken de belangen van die veelheid aan actoren met elkaar op een noemer te brengen. Het is de kracht, en juist niet een zwakte, van de Overlegorganen van de Nationale Parken die verbindende rol te spelen zonder dat de Nationale Parken beschikken over een juridische status en zonder dat de Overlegorganen daarbij bevoegdheden kunnen uitoefenen. Met het toekennen van een juridische status aan de Nationale Parken en het met bevoegdheden bekleden van de Overlegorganen dreigt het kind met het badwater te worden weggegooid.

In het rapport wordt aangetoond dat de kans groot zou zijn dat het toekennen van juridische status aan een Overlegorgaan zou leiden tot het wegvallen van draagvlak voor de beslissingen van het Overlegorgaan en het politiseren van de discussies in het Overlegorgaan. Los daarvan moet worden aangenomen dat het weghalen van bevoegdheden bij de bestuursorganen die deze op dit moment bekleden, vooral colleges van gedeputeerde staten en colleges van burgemeester en wethouders, een heilloze weg is met weinig kans op succes. Bij de hiervoor genoemde argumenten komt nog dat de diversiteit van de Nationale Parken in de weg staat aan het ontwikkelen van een blauwdruk die voor elk park en elk Overlegorgaan meerwaarde heeft.

Dat het onverstandig lijkt de Nationale Parken een juridische status toe te kennen en de Overlegorganen bevoegdheden toe te delen laat overigens onverlet dat in individuele situaties een andere keus kan worden gemaakt. De casestudie van De Biesbosch (zie bijlage I) laat zien dat er redenen kunnen zijn om toch tot de toekenning van een – in dat geval – publiekrechtelijke status te besluiten. Als maar bedacht wordt dat dit niet in de weg moet staan aan het betrekken van alle relevante partijen bij de beleidsvoorbereiding en –uitvoering rond het park.

In plaats van het problematiseren van de juridische inrichting van de Nationale Parken kan beter worden gekeken naar manieren die kunnen leiden tot versterking van de huidige organisatie. Die vraag leidt in hoofdstuk 4 van deze rapportage tot een aantal aanbevelingen die zich richten op het versterken van de huidige organisatie van de Overlegorganen. Er worden aanbevelingen gedaan ten aanzien van het vaststellen van ambities en doelen, ten aanzien van de besluitvorming, ten aanzien van de samenstelling van een Overlegorgaan en ten aanzien van de beleidsvoorbereiding en planvorming.

#### *Vaststellen van ambities en doelen.*

Overlegorganen moeten zich niet afhankelijk maken van de visie van de provincie, maar proactief zijn bij het opstellen van de agenda en het formuleren van ambities. Overlegorganen en het SNP moeten hiertoe een discussie voeren over het wenselijke ambitieniveau, de wenselijke kwaliteit en wenselijke prestaties van een Nationaal Park. Op landelijk niveau moet een audit worden uitgevoerd met het oog op het onderling vergelijken van de kwaliteit, de ambities en/of de prestaties van de parken.

#### *Besluitvorming*

Teneinde de aantrekkelijkheid van het Overlegorgaan voor bestuurders te vergroten is het nodig een goede agenda op te stellen. Door middel van getrap (voor)overleg kan er voor gezorgd worden dat de agenda's van de vergaderingen van het Overlegorgaan aansprekend zijn.

#### *Verbinding met de omgeving*

Verbindingen met de omgeving zijn cruciaal om te functioneren als spin in het web met betrekking tot de (ruimtelijke) ontwikkelingen in (en om) het park. De plannen uit het Beheer- en Inrichtingsplan dienen te worden ingebed in andere planvormende documenten die een formele status hebben.

#### *De samenstelling van Overlegorganen*

Overlegorganen moeten zich uitspreken over de rol die partijen in het Overlegorgaan dienen te spelen. Daarbij moeten de partijen binnen het Overlegorgaan zich bij vergaderingen laten vertegenwoordigen door bestuurders.

#### *Het versterken van de planvormingsorganisatie*

Om te komen tot een beter functionerend Overlegorgaan dient de huidige planvormingsorganisatie van het Overlegorgaan op verschillende punten te worden versterkt. Ten behoeve van het draagvlak van de beslissingen van het Overlegorgaan dienen gebruikers actief bij de planvorming te worden betrokken. De uitvoering van projecten moet worden neergelegd bij projectgroepen. Werkgroepen dienen alleen te worden belast met de uitvoering van continue werkzaamheden. Een goed functionerende secretaris is essentieel voor het functioneren van het Overlegorgaan. Om hem in staat te stellen goed te functioneren dient het takenpakket van de secretaris te worden verbreed en dient de capaciteit voor de functie van secretaris te worden uitgebreid. Daarbij moet er voor worden gezorgd dat de secretaris goede ingangen heeft binnen de provinciale organisatie om expertise te verwerven.



Met bovenstaande aanbevelingen gericht op het ambitieniveau en de verankering van de Nationale Parken, de besluitvorming, de samenstelling en de beleidsuitvoering worden de Overlegorganen en het SNP goede handvatten geboden voor het verbeteren van hun functioneren. Gelukkig gaat er veel goed. Tegelijkertijd is de tijd rijp voor een volgende fase in het bestaan van de Nationale Parken.



# 1. Inleiding

## 1.1. *Probleemstelling en onderzoeksvragen*

In opdracht van het ministerie van LNV, op verzoek van het Samenwerkingsverband Nationale Parken, heeft Pro Facto in een samenwerkingsverband met de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen vanaf begin 2009 onderzoek gedaan naar de bestuurlijke organisatie van de Nationale Parken. De aanleiding van het onderzoek is gelegen in een discussie binnen het SNP over de vraag of de huidige organisatievormen en besluitvormingsstructuren en -processen wel de meest geschikte zijn om de individuele Nationale Parken en daarmee het stelsel van de Nationale Parken tot optimale bloei te laten komen.

Het doel van het onderzoek is het doen van voorstellen gericht op de meest geschikte organisatievorm en besluitvormingsstructuur voor de Nationale Parken, zodanig dat de kwaliteit van de parken zowel nationaal (collectief) als individueel wordt versterkt. De kennisvraag die hieruit voortvloeit luidt:

*Welke juridische organisatievormen doen het meeste recht aan de koers van de Nationale Parken zoals die is verwoord in het Strategische Meerjarenplan 2007-2010 SNP en in het Beheer- en Inrichtingsplan van de individuele Nationale Parken, gelet op de opdracht voor de Nationale Parken en de externe (beleids)ontwikkelingen?*

Voor het onderzoek is deze vraag uiteengelegd in deelvragen. De deelvragen zijn hieronder weergegeven.

1. Hoe is de bestuurlijk-organisatorische situatie van de Nationale Parken op dit moment, zowel intern als in relatie tot het netwerk (provincies, SNP, ministerie LNV etc)?
2. Welke knelpunten brengt de huidige bestuurlijk-organisatorische inrichting met zich mee en welke toekomstige bedreigingen kunnen worden onderscheiden?
3. Wat zijn de doelstellingen en ambities die voor de Nationale Parken zijn geformuleerd en wat zijn de relevante ontwikkelingen voor de bestuurlijk-organisatorische inrichting van de Nationale Parken?
4. Wat kan worden geleerd van de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van (een selectie van) 'Nationale Parken' elders in Europa en van de daar geldende financieringsstructuur?
5. Welke mogelijke bestuurlijk-organisatorische inrichtingsvarianten kunnen voor de Nederlandse Nationale Parken worden aanbevolen? Welk afwegingskader kan worden gehanteerd voor het maken van een keuze?

## 1.2. *Onderzoeksaanpak*

Het onderzoek bestond uit verschillende deelonderzoeken. Een eerste inzicht is ontstaan door beschikbare documenten en literatuur te bestuderen. Hiertoe zijn documenten en literatuur over de Nationale Parken zelf (o.a. enkele Beheer- en Inrichtingsplannen, beleidsdocumenten en het Strategisch meerjarenplan SNP) en documenten over de relatie tussen de Nationale Parken en hun omgeving doorgenomen. Daarnaast is door middel van de literatuurstudie ook een eerste verkenning van de situatie elders in Europa in kaart gebracht.

Vervolgens zijn twee casestudies uitgevoerd. In overleg met de begeleidingscommissie is gekozen voor het Nationaal Park De Biesbosch en Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa. Behalve uit documentstudie bestond het casestudyonderzoek uit gesprekken met verschillende sleutelfiguren van de betreffende parken.

Naast de gesprekken die zijn gevoerd in het kader van de casestudies zijn vier regionale bijeenkomsten georganiseerd. Per bijeenkomst zijn 10 tot 15 personen uitgenodigd waarbij gestreefd is naar een representatieve afspiegeling van de leden van de verschillende Overlegorganen. De deelnemers aan deze bijeenkomsten zijn geraadpleegd over de knelpunten die zij ervaren rond de huidige besluitvormings- en organisatiestructuur van de Nationale Parken. Tevens zijn verschillende oplossingsrichtingen voor de geconstateerde knelpunten besproken.

Op basis van het literatuuronderzoek, de casestudies en de regionale bijeenkomsten is een eerste tussenrapportage geschreven. Hierin zijn de ervaren knelpunten in beeld gebracht en zijn de eerste oplossingsrichtingen aangedragen. De tussenrapportage is gepresenteerd aan een expertpanel. Aan dit panel hebben enkele direct betrokkenen en enkele externe experts deelgenomen. Naar aanleiding daarvan zijn de conceptbevindingen en aanbevelingen aangescherpt, hetgeen heeft geresulteerd in de voorliggende rapportage.

### **1.3.        Leeswijzer**

Dit rapport vervolgt in het volgende hoofdstuk met een plaatsbepaling. Hierin worden de Nationale Parken in historisch perspectief geplaatst en komt het juridisch kader van de Nederlandse Nationale Parken aan de orde. In hoofdstuk 3 wordt weergegeven hoe de Nationale Parken georganiseerd zijn, hoe de parken uitvoering geven aan de aan hen opgedragen taken en wordt weergegeven op welke wijze de Nationale Parken functioneren. Hierbij wordt ingegaan op de knelpunten die de parken ervaren bij de huidige bestuurlijk-organisatorische inrichting.

In het laatste hoofdstuk worden de perspectieven voor de Nationale Parken uiteengezet. In dit hoofdstuk worden de voor- en nadelen van verschillende bestuurlijk-organisatorische inrichtingsvarianten besproken. Op basis hiervan worden uiteindelijk aanbevelingen gedaan voor de bestuurlijke organisatiestructuur van de Nederlandse parken die bijdragen aan een effectief en efficiënt functioneren van de parken.

Om het functioneren van de parken gedetailleerd te kunnen analyseren en de factoren die zorgen voor een succesvol en minder succesvol functioneren in kaart te brengen, zijn twee casestudies uitgevoerd; bij Nationaal Park De Biesbosch en bij Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa. Daarnaast is de situatie rond de 'Nationale Parken' in twee andere Europese landen (het Verenigd Koninkrijk en Duitsland) in beeld gebracht. De uitkomst van deze studies is gebruikt als input voor de analyse en aanbevelingen die in deze rapportage worden gedaan. Het resultaat van de casestudies is opgenomen in bijlage I. In bijlage II is een weergave opgenomen van de bevindingen van de internationale studie.

## 2. Plaatsbepaling

### 2.1. Ontstaansgeschiedenis

Nationale Parken bestaan overal ter wereld. Het eerste Nationale Park ter wereld was Yellowstone National Park in de Verenigde Staten, dat de status van Nationaal Park en zijn naam kreeg op 1 maart 1872 van president Ulysses Grant. Vanwege de verschillende standaarden die internationaal werden gebruikt om een gebied aan te duiden als National Park, werd op de tiende bijeenkomst van de *International Union for Conservation of Nature* (IUCN assembly 1969 in New Delhi, India) een Resolutie aangenomen (Resolution 1969/1) waarin landen werd aangeraden de term Nationaal Park te reserveren voor een gebied dat voldoet aan de volgende (ruime) definitie.

'A National Park is a relatively large area 1) where one or several ecosystems are not materially altered by human exportation and occupation, where plant and animal species, geomorphological sites and habitats are of special scientific, educative and recreative interest or which contains a natural landscape of great beauty and 2) where the highest competent authority of the country has taken steps to prevent or to eliminate as soon as possible exploitation or occupation in the whole area and to enforce effectively the respect of ecological, geomorphological or aesthetic features which have led to its establishment and 3) where visitors are allowed to enter, under special conditions, for inspirational, educative, cultural and recreative purposes.'

De IUCN werkt daarnaast met een overkoepelende term: *protected area*/beschermd gebied. Daaronder wordt verstaan: 'An area of land and/or sea especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources, and managed through legal or other effective means' (zie ook <http://www.wdpa.org/>).

In 1969 sluit Nederland zich aan bij de IUCN. Mede naar aanleiding daarvan wordt een Interdepartementale Commissie Nationale Parken en Nationale Landschapsparken ingesteld. Deze commissie adviseert de Tweede Kamer in 1975 om Nationale Parken in te stellen. Daarbij formuleerde de commissie een uitgebreide begripsomschrijving van een Nationaal Park.<sup>1</sup> Deze was anders dan de definitie van de IUCN, maar werd door beleidsmakers niet gezien als tegenstrijdig met

---

<sup>1</sup> '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 de 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. Bij de inrichting en het beheer zullen in beginsel steeds het behoud van de aanwezige waarden en het openhouden van zowel de mogelijkheden tot ontwikkeling van de natuurlijke potenties als van de mogelijkheden tot herstel en ontwikkeling van het landschapsschoon en van de natuurwetenschappelijke waarden prevaleren boven alle andere ontwikkelingen. Aan de instelling van Nationale Parken liggen ook sociaal-culturele motieven ten grondslag. Dit houdt in dat zij een educatieve functie kunnen vervullen en mogelijkheden verschaffen voor de beleving van de in de schoonheid van het landschap, de opbouw van de vegetatie en het aanwezige planten- en dierenleven besloten waarden. Voor elk in te stellen Nationaal Park zal daartoe een zoneringsplan van het recreatieve medegebruik worden gemaakt als onderdeel van een integrale conceptie voor beheer en inrichting van het hele park.'

de IUCN definitie.<sup>2</sup> In 1994 werd de begripsomschrijving van een Nationaal Park vereenvoudigd in het Structuurschema Groene Ruimte 1. De definitie luidt:

‘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 natuurgerichte recreatie als ook onderzoek bevorderd.’

Ook in 1994 is door de IUCN een document opgesteld over het management van de verschillende beschermde gebieden (‘Guidelines of Protected Area Management Categories’). In dat document behoort een National Park tot categorie II. Het management van deze categorie is voornamelijk gericht op de bescherming van ecosystemen en recreatie. Als richtsnoer geldt dat ten minste driekwart van een dergelijk gebied moet worden beheerd met het oog op het eerste doel, namelijk het voornamelijk natuurlijk houden van het gebied zonder dat het geconfronteerd wordt met gebruik dat niet verenigbaar is met het doel waarvoor het park is aangewezen. Bovendien zou een National Park groot genoeg moeten zijn voor ten minste één geheel ecosysteem. De definitie van deze categorie II gebieden (National Parks) luidt als volgt.

‘Natural area of land and/or sea, designated to (a) protect the ecological integrity of one or more ecosystems for present and future generations, (b) exclude exploitation or occupation inimical to the purposes of designation of the area and (c) provide a foundation for spiritual, scientific, educational, recreational and visitor opportunities, all of which must be environmentally and culturally compatible.’

Deze internationale dimensie van het begrip Nationaal Park is niet direct (juridisch) bindend, maar geeft aan dat er op zijn minst getracht is een gemeenschappelijke definitie van het begrip te vormen. Van de Nederlandse Nationale Parken valt alleen Schiermonnikoog onder categorie II. De overige Nationale Parken vallen onder categorie IV<sup>3</sup>:

‘Habitat/Species Management Areas: protected area managed mainly for conservation through management intervention Area of land and/or sea subject to active intervention for management purposes so as to ensure the maintenance of habitats and/or to meet the requirements of specific species.’

De oprichting van de Nationale Parken had naast het bereiken van de IUCN doelen vooral tot doel de beheerders en eigenaren in een gebied samen te laten werken aan natuurontwikkeling. Door samen te werken aan de ontwikkeling van een gebied moest meerwaarde ontstaan voor de natuur. Op die manier zou de status van een Nationaal Park meerwaarde moeten opleveren voor een natuurgebied ten opzichte van andere natuurgebieden.

Nederland is in 1980 begonnen met het voorbereiden van een stelsel van Nationale Parken. In hetzelfde jaar is de Voorlopige Commissie Nationale Parken (VNCP) ingesteld met de opdracht om

---

<sup>2</sup> Windt, H.J. van der, *Parks without Pristine Nature? Assigning National Park status to Dutch Human-made Landscapes*, nog te publiceren.

<sup>3</sup> Samenwerkingsverband Nationale Parken, *Ontstaansgeschiedenis, feiten en ontwikkelingen Nederlandse Nationale Parken 1975-2006*, IFZ Bedrijfsuitgeverij, Den Haag, maart 2007.

adviezen uit te brengen over de gebieden die in aanmerking komen om als Nationaal Park te worden ingesteld. De eerste twee Nationale Parken (de Hoge Veluwe en Veluwezoom) zijn in de jaren dertig ontstaan uit particulier initiatief. De andere 18 Nationale Parken zijn sinds de jaren tachtig officieel ingesteld door de minister van LNV.<sup>4</sup> Schiermonnikoog werd in 1984 op basis van het advies van de VNCP als eerste officiële Nationaal Park in oprichting ingesteld. In 1989 volgde de definitieve instelling. De instelling van de overige parken volgde in de jaren daarna. In 1998 is de VCNP ontbonden omdat haar taak vervuld was.<sup>5</sup> De analyse en aanbevelingen die in dit rapport worden gepresenteerd hebben betrekking op de 18 Nationale Parken die niet zijn ontstaan uit particulier initiatief. Ze hebben dus geen betrekking op Nationaal Park de Hoge Veluwe en Nationaal Park Veluwezoom.

## **2.2.           Organisatie van de Nederlandse Nationale Parken**

De twintig Nationale Parken in Nederland vertegenwoordigen karakteristieke onderdelen van de Nederlandse natuur. Samen vertellen ze het verhaal van de Nederlandse Natuur. De parken zijn vanwege hun bijzondere natuurwaarden als Nationaal Park aangewezen door de minister van LNV. Met ingang van 1 september 2007 is de regeling aanwijzing Nationale Parken in werking getreden. Hiervoor bestonden er 17 regelingen betreffende de aanwijzing van de individuele Nationale Parken.<sup>6</sup> Met het aanwijzingsbesluit is de op de Nationale Parken van toepassing zijnde regelgeving geüniformeerd.

Bij het aanwijzen van een Nationaal Park wordt een Overlegorgaan geïnstalleerd, waarvan de voorzitter door de Minister van LNV wordt benoemd. Het Overlegorgaan heeft tot taak zorg te dragen voor de inrichting, het beheer en het functioneren van het Nationaal Park overeenkomstig een door Gedeputeerde Staten van de provincie goedgekeurd Beheer- en Inrichtingsplan (artikel 4 Regeling aanwijzing Nationale Parken). Daartoe behoort onder meer:

- a. het actualiseren van het Beheer- en Inrichtingsplan;
- b. het streven naar onderlinge afstemming van alle voor de inrichting en het beheer van belang zijnde plannen en activiteiten;
- c. het doen van voorstellen aan de provincie voor de besteding van de voor het Nationaal Park beschikbare middelen in het kader van een jaarlijks voortschrijdend meerjarenprogramma met bijbehorende begroting;
- d. besteding van gelden op basis van een door de provincie goed te keuren meerjarenprogramma, het opstellen van jaarplannen, controle op de besteding van gelden en coördinatie van de uitvoering van projecten binnen het kader van het Beheer- en Inrichtingsplan;
- e. het opstellen van een meerjarenprogramma voorlichting en educatie, ter bevordering en coördinatie van voorlichting en educatie met betrekking tot het Nationaal Park.

Naast deze taken van de Overlegorganen die zijn vastgelegd in de Regeling aanwijzing Nationale Parken, richten de Nationale Parken zich tevens op onderzoek. Onderzoek is een belangrijk ondersteunend middel voor het beheer van de parken. Er wordt onderzoek gedaan naar de effecten van beheersmaatregelen, de ontwikkeling in de populaties van planten en dieren, en de effecten van recreatie.

---

<sup>4</sup> Grenspark De Zoom – Kalmhoutse heide bevindt zich zowel in Nederland als in België. Het kent als zodanig een andere juridische basis van de 17 alleen Nederlandse Nationale Parken. Het park kent wel dezelfde organisatiestructuur.

<sup>5</sup> Pleijte, M., M.N. van Wijk en A.L. Gerritsen, *'Nationale Parken: naar meer omgevingsgericht werken'*, Alterra, Wageningen, 2008.

<sup>6</sup> 17 en niet 18 omdat de aanwijzing van grenspark De Zoom – Kalmhoutse Heide anders is geregeld.

De Overlegorganen van de Nationale Parken hebben geen formeel juridische status. Ze zijn geen bestuursorgaan en kunnen (dus ook) geen bevoegdheden uitoefenen. In het Overlegorgaan werken de leden van het orgaan met behoud van eigen bevoegdheden samen aan het beheer en de inrichting van het park.

De Overlegorganen worden veelal ondersteund door verschillende werkgroepen. Ongeveer de helft van de Nationale Parken heeft daarnaast ook nog eens een agendacommissie of gebruikersraden. Het Overlegorgaan kan werkgroepen, projectgroepen, commissies en adviesgroepen instellen. Het secretariaat van het Overlegorgaan berust bij een door de provincie te benoemen ambtenaar in dienst van deze provincie (artikel 8 Regeling aanwijzing Nationale Parken). De secretaris vertegenwoordigt geen afzonderlijke organisaties in het Overlegorgaan, maar is werkzaam namens alle participerende partijen. Verder is binnen ieder Nationaal Park een medewerker van IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie, werkzaam. Deze is binnen het park verantwoordelijk voor de educatie, voorlichting en communicatie van het park.

De Overlegorganen bestaan uit een ledental variërend tussen de 7 en 19 leden. Naast de voorzitter bestaat het Overlegorgaan uit vertegenwoordigers van de betrokken (grond)eigenaren, (terrein)beheerders en bestuurders. Soms zijn ook belangengroepen in het Overlegorgaan vertegenwoordigd. Ook neemt de directeur van de Directie Regionale Zaken van het ministerie van LNV, van de regio waarin het Nationaal Park grotendeels is gelegen, zitting in het Overlegorgaan als advieslid.<sup>7</sup> Als adviseur heeft het ministerie van LNV de mogelijkheid om betrokken te blijven bij de Nationale Parken. Voor 2007 was LNV 'volledig' lid van het Overlegorgaan. Haar huidige functie als advieslid sluit echter beter aan bij de gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk, de provincies en de Nationale Parken. Artikel 9 van de Regeling aanwijzing Nationale Parken bepaalt dat indien in het Overlegorgaan belangrijke verschillen van inzicht bestaan, de voorzitter daarvan mededeling doet aan de provincie en de minister, die daarop de naar hun oordeel nodige stappen ondernemen.

### **2.3. Wet inrichting landelijk gebied**

De Wet inrichting landelijk gebied (WILG) biedt het kader voor de programmering en de regulering van de geldstromen voor de inrichting en het beheer ten behoeve van de realisatie van de gebiedsgerichte inrichting van het landelijke gebied.<sup>8</sup> Hiermee is de WILG tevens een belangrijk juridisch kader voor de Nationale Parken. De WILG trad in werking op 1 januari 2007. De wet vervangt de oude Landinrichtingwet en een deel van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

Met de WILG is de wettelijke basis gelegd voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is bedoeld om de aanpak in het landelijk gebied te versimpelen. Een flink aantal subsidieregelingen is in één klap vervangen. In plaats daarvan is er één budget, het Investeringsbudget Landelijk Gebied. De kern van de nieuwe manier van werken is dat het Rijk een zevenjarige overeenkomst afsluit met elke afzonderlijke provincie. Hierin staat het vaste budget dat de provincie krijgt en een duidelijke omschrijving van de prestaties die het Rijk voor die periode verwacht. De prestaties die de provincies moeten leveren zijn heel concreet. Het kan bijvoorbeeld gaan om het aantal hectares nieuwe natuur, de hoeveelheid gesaneerde bodem of het

---

<sup>7</sup> Alle betrokken organisaties van de Nationale Parken zijn opgesomd in bijlage 2 van de Regeling aanwijzing Nationale Parken.

<sup>8</sup> Toelichting Regeling aanwijzing Nationale Parken, Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, nr. TRCJZ/2007/1221, 8 augustus 2007.



aantal kilometers wandelpaden. Met de invoering van het ILG let het Rijk niet meer op de manier waarop projecten gerealiseerd worden, als ze maar worden gerealiseerd.

De provincies hebben voor alle of verschillende gebieden van hun grondgebied een gebiedscommissie ingesteld voor onder meer de uitvoering van het ILG programma. Een gebiedscommissie is een commissie ingesteld krachtens artikel 82 van de Provinciewet om te adviseren over de uitvoering van het gebiedsgericht beleid. Die commissies maken een gebiedsprogramma – een concrete regionale agenda met benoemde projecten – en voeren die uit. Elke commissie werkt in eerste instantie voor de eigen gebiedsdoelstellingen. Dit houdt onder meer in het op hoofdlijnen vaststellen van de gebiedsopgave, het programmeren van de uitvoering, het scheppen van de goede randvoorwaarden voor de projectontwikkeling en uitvoering, alsmede het adviseren van de Gedeputeerde Staten daarover. De verantwoordelijkheden en werkwijze van de gebiedscommissie verschillen per regio.

Gebiedscommissies hebben in beginsel een Gedeputeerde als voorzitter.<sup>9</sup> De overige leden van de gebiedscommissie zijn bestuurders vanuit de organisaties die als gebiedspartners in het gebied actief zijn. Elke gebiedscommissie wordt ten behoeve van de uitvoering ondersteund door een projectgroep, waarin de meest betrokken gebiedspartners samenwerken onder leiding van de gebiedscoördinator. Omdat de gebiedscoördinator zowel secretaris van de gebiedscommissie als voorzitter van de projectgroep is, vormt hij of zij de verbindende schakel tussen de bestuurlijke en uitvoerende organisatie. De projectgroep heeft de taak de feitelijke uitvoering van het provinciaal meerjarenprogramma (pMJP) vorm te geven, onder meer door de uitvoering en de voortgang van de gebiedsgerichte activiteiten te bevorderen, nieuwe projecten te (helpen) ontwikkelen en lopende projecten technisch en/of administratief te ondersteunen.

De invoering van de Wet ILG heeft consequenties voor de organisatie van Nationale Parken. De financiële verantwoordelijkheid voor de Nationale Parken is voor een groot deel naar de provincies verschoven. De provincie keurt de jaarplannen, meerjarenprogramma's en Beheer- en Inrichtingsplannen goed. Voorheen werden deze documenten goedgekeurd door de minister van LNV.

Provincies ontvangen per Nationaal Park een bijzondere Rijksbijdrage. Deze moet worden aangewend voor het beheer en de ontwikkeling die specifiek is gebonden aan de taak van een Nationaal Park. Deze bijdrage bestaat uit een structurele bijdrage en, voor zover van toepassing, een eenmalige investeringsbijdrage. Het Overlegorgaan beslist op welke wijze de bijzondere Rijksbijdrage wordt aangewend.

Provincies kunnen er voor kiezen om naast de gespecificeerde gelden uit de bijzondere bijdrage ook niet specifiek gelabelde ILG-gelden toe te kennen aan een Nationaal Park. Op die manier kunnen door de provincie extra gelden ter beschikking worden gesteld aan een Nationaal Park.

Nationale Parken hebben dus een structureel bedrag (de bijzondere Rijksbijdrage) tot hun beschikking voor het beheer en de ontwikkeling van het Nationale Park en hebben daarnaast de mogelijkheid om geld afkomstig uit het ILG budget aan te vragen bij de provincie.

---

<sup>9</sup> pMJP Provincie Drenthe.

## **2.4. Bescherming en beheer van Nationale Parken via de Wet ruimtelijke ordening (EHS)**

Alle Nederlandse Nationale Parken maken deel uit van het groots opgezette nationale beleidsplan om natuur te beschermen: de ecologische hoofdstructuur (EHS). Dat is het samenhangend netwerk van natuurgebieden van (inter)nationaal belang, met als doel de veiligstelling van ecosystemen en de daarbij behorende soorten, voor zover gelegen op het land en met uitzondering van bepaalde militaire terreinen. Het nationaal belang dat met de realisatie van de EHS wordt gediend, is de bescherming, instandhouding en verdere ontwikkeling van de biodiversiteit in Nederland. Dat plan is voor het eerst neergelegd in het Natuurbeleidsplan 1990, maar ook in de Nota Ruimte, een planologische kernbeslissing op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Tot op dit moment moet de EHS worden gekenschetst als beleid dat alleen onder strenge voorwaarden inbreuken toestaat op gebieden die daartoe behoren. De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van dit beleid.

Het grootste deel van de EHS wordt gerealiseerd via het Investeringsbudget landelijk gebied (ILG). Via het ILG zijn met provincies 7 jarige afspraken gemaakt over de inrichting van het landelijk gebied, waar de EHS ook onder valt.

De invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening per 1 juli 2008 maakt het mogelijk om voor nationale ruimtelijke belangen algemene regels op te stellen in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Artikel 4.3 Wro biedt daarvoor de grondslag. Op basis van die bevoegdheid is er nu een ontwerp AMvB Ruimte van 29 mei 2009, waarin de begrenzing en de planologische bescherming van de EHS is neergelegd.<sup>10</sup> Het ontwerp regelt dat de provincies verplicht zijn om bij verordening (op grond van art. 4.1 Wro) de exacte gebieden die tot de EHS behoren, vast te leggen. Daarnaast is van belang dat die AMvB de provincies eveneens verplicht bij verordening een regeling te treffen die de EHS-gebieden moet beschermen tegen verstorende ruimtelijke ontwikkelingen. Artikel 3.12 ontwerp AMvB Ruimte biedt aldus de beschermende regeling die elke provinciale verordening moet bevatten. Daarin is het zogenaamde 'nee, tenzij'-principe opgenomen. Dat principe lijkt sterk op het beschermingsregime voor Natura 2000 gebieden in de Natuurbeschermingswet 1998 en maakte ook al deel uit van het EHS-beleid, maar werkt nu juridisch bindend door richting de bestemmingsplanwetgever, die zich aan dat principe zal moeten houden bij het opstellen van nieuwe bestemmingsplannen of het nemen van een projectbesluit. Het lijkt voor de hand te liggen dat Provinciale Staten het de bestemmingsplanwetgever simpelweg zullen verbieden om nieuwe bestemmingsplannen waarin verstorende activiteiten worden toegestaan, op te stellen. De door de AMvB Ruimte voorgeschreven mogelijkheid om in bijzondere gevallen dergelijke bestemmingsplannen toch toe te staan, zal waarschijnlijk leiden tot de bevoegdheid voor Gedeputeerde Staten om van dat verbod ontheffing te verlenen. Indien provincies er inderdaad voor kiezen hun verordening op die manier in te vullen, en dat ligt voor de hand, dan geldt dat Gedeputeerde Staten in het ruimtelijke spoor een belangrijke bevoegdheid heeft verkregen om Nationale Parken in Nederland te behoeden voor verstorende ruimtelijke ontwikkelingen.

Ook structuurvisies, als opvolgers van de streekplannen, hebben impact op de ontwikkeling en de activiteiten van de Nationale Parken. In de structuurvisies van gemeenten en provincies worden de ruimtelijke plannen van gemeenten en provincies vastgelegd; de afweging van ruimtelijke belangen, de visie op het ruimtelijke beleid en het programma om dit uit te voeren. Hiermee vormt de structuurvisie een bindend element voor al de ruimtelijke ontwikkelingen op gemeentelijk en

---

<sup>10</sup> Ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, 29 mei 2009

provinciaal grondgebied. De ruimtelijke ontwikkelingen ten aanzien van de Nationale Parken dienen hiermee in overeenstemming te zijn.

## **2.5. Bescherming en beheer van Nationale Parken via Natura 2000**

De Europese Unie heeft een zeer gevarieerde en rijke natuur, die van grote biologische, esthetische en economische waarde is. Voor 2010 heeft de Europese Unie zich ten doel gesteld om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen (Göteborg, 2003). Ter uitwerking daarvan is het concept Natura 2000 ontwikkeld.<sup>11</sup> Natura 2000 is een samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden. Het netwerk heeft als hoofddoelstelling het waarborgen van de biodiversiteit in de EU-lidstaten. In dit verband is de afspraak gemaakt dat de lidstaten van de Europese Unie alle maatregelen nemen die nodig zijn om een 'gunstige staat van instandhouding' van soorten en habitattypen van communautair belang te realiseren.<sup>12</sup> De gebieden worden aangewezen en beschermd op grond van de Natuurbeschermingwet 1998. Voor Nederland gaat het in totaal om 162 gebieden.

Deze gebieden krijgen extra bescherming, omdat er bijzondere planten- of diersoorten voorkomen. Sinds begin 2008 worden voor deze gebieden beheerplannen opgesteld. Omdat één Natura 2000-gebied in veel gevallen meerdere eigenaren kent zijn meerdere bestuursorganen bevoegd het beheersplan vast te stellen. Daarom is een gecoördineerde aanpak nodig. Er is een bestuursafpraak gemaakt over welk bevoegd gezag in een dergelijk geval het initiatief neemt bij het opstellen van het beheerplan voor het betreffende gebied. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het opstellen van het beheerplan, maar hoeft het niet zelf op te stellen. Hiervoor kan een extern bureau worden benaderd.

De beheerplannen worden uiteindelijk opgesteld in nauw overleg met eigenaren, gebruikers en andere betrokken overheden, met name gemeente en waterschappen. Hierin staan afspraken ter bescherming van de natuur. Een beheerplan zorgt voor het behoud of de verbetering van de belangrijke natuur. Activiteiten in of rondom een Natura 2000 gebied worden beoordeeld op schade die de activiteiten eventueel kunnen aanrichten. Activiteiten die geen schade veroorzaken mogen worden uitgevoerd. Als er wel schade optreedt dan worden er afspraken gemaakt over wat wel en niet mag worden uitgevoerd.

De Nederlandse Nationale Parken zijn op één na allemaal (gedeeltelijk) Natura 2000 gebieden. De Nationale Parken krijgen derhalve ook te maken met de consequenties van dit beschermingsregime. De Beheer- en Inrichtingsplannen worden afgestemd op de Natura 2000 beheerplannen. Dit levert veel duidelijkheid op over de exacte doelen die worden nagestreefd zodat goed te beoordelen is wat wel en niet mogelijk is in het gebied. De nadruk op natuur biedt perspectief voor de natuurkwaliteit in de Nationale Parken. Het levert een extra kwaliteitsstempel op voor de Nationale Parken. De activiteiten in de Nationale Parken worden getoetst aan de Natura 2000 beheerplannen. Activiteiten die niet passen in de Natura 2000 doelstellingen worden niet toegestaan. Aan de andere kant kan de overlap met een Natura 2000 gebied ook tot spanningen leiden tussen de betrokkenen bij de Nationale Parken. Recreatie- en of landbouwbelangen kunnen door de expliciete natuurbescherming in het gedrang komen. Dit kan een directe impact hebben op het draagvlak van de Nationale Parken.

---

<sup>11</sup> Natura 2000 is op basis van het besluit van de Europese Raad in juni 2001 ingesteld. Het netwerk vormt de hoeksteen van het beleid van de Europese Unie voor behoud en herstel van biodiversiteit.

<sup>12</sup> *Natura 2000 Doelendocument*, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, december 2006.

## **2.6. De Kaderrichtlijn Water**

Natura 2000 is nauw verbonden met de Kaderrichtlijn Water (KRW). Alle Natura 2000 gebieden liggen in een stroomgebied van de KRW. Derhalve is deze richtlijn tevens van toepassing op deze gebieden. De KRW ziet erop toe dat de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa in 2015 op orde is. Dit is een Europese verplichting waar de waterbeheerder niet omheen kan. Belangrijke instrumenten zijn de KRW stroomgebiedbeheersplannen. Nederland maakt voor elk van de stroomgebieden in Nederland aparte beheersplannen. Hierin staan afspraken over de te behalen kwantitatieve en kwalitatieve waterdoelen en de weg daar naartoe. Alle milieudoelstellingen voor het grond- en oppervlaktewater en de beschermde gebieden zijn erin opgenomen.

Veel van de Natura 2000 doelen zijn afhankelijk van de watercondities in een Natura 2000 gebied. De afspraken die in het KRW kader worden gemaakt, moeten dus overeenstemmen met Natura 2000 doelen. Dit vereist de nodige afstemming.

## **2.7. Nationale Landschappen**

Naast Nationale Parken kent Nederland ook 20 Nationale landschappen. Deze landschappen bezitten elk een unieke combinatie van cultuurhistorische en natuurlijke elementen. Samen beslaan de nationale landschappen ongeveer 20% van de oppervlakte van Nederland (800.000 hectare). Door het aanwijzen van nationale landschappen wil de overheid het typisch Nederlandse landschap behouden.

De Nationale Parken en de Nationale Landschappen zijn samen de visitekaartjes van de karakteristieke Nederlandse natuur, het landschap en de cultuurhistorie. Beide krijgen extra aandacht om zich tegen aantasting te kunnen beschermen en om verdere ontwikkeling mogelijk te maken. Een Nationaal Park is echter niet hetzelfde als een Nationaal Landschap. Nationale Parken zijn natuurgebieden, terwijl Nationale Landschappen grotendeels bestaan uit agrarisch gebied en daarnaast uit natuur, woongebieden, infrastructuur en cultuurhistorische elementen (zoals terpen en forten). Gebieden die deel uitmaken van Nationale Parken zijn grotendeels beschermd via de Natuurbeschermingswet en als Natura 2000-gebied. De status 'Nationaal Park' geeft geen extra bescherming. De status Nationaal Landschap biedt daarentegen wel een specifieke bescherming. Binnen de grenzen van het landschap is ruimte voor sociaaleconomische ontwikkelingen mits de bijzondere kwaliteiten behouden blijven of versterkt worden.<sup>13</sup> Daarvoor gelden beperkingen voor woningbouw, bedrijvigheid en infrastructuur. Voor specifieke gebieden in een Nationaal Landschap kunnen extra, al bestaande, beschermende maatregelen gelden bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet voor natuurgebieden, de Natuurschoonwet voor landgoederen en de Monumentenwet voor historische gebouwen en dorpsgezichten. Bij Nationale Parken draait het vooral om het beheer, de bescherming en ontwikkeling van de natuur. Daarnaast streven de parken ernaar om de kennis over natuur en milieu bij verschillende doelgroepen te vergroten, de recreatie te bevorderen en onderzoek te faciliteren. Bij Nationale Landschappen ligt het accent juist op het behoud en de ontwikkeling van een combinatie van onderdelen, zoals natuur (planten en dieren), reliëf (beekdalen en terpen) en bebouwing (zoals dorpsgezichten en forten). In Nationale Landschappen wordt zowel gewerkt, gewoond als gerecreëerd. Ten slotte zijn Nationale Parken nauwkeurig begrensd door de minister van LNV. Nationale Landschappen zijn globaal door de rijksoverheid begrensd. De grenzen moeten nog door de provincies worden vastgesteld.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> *Ontstaansgeschiedenis, feiten en ontwikkelingen; Nederlandse Nationale Parken 1975-2006*, Samenwerkingsverband Nationale Parken, Den Haag, maart 2007.

<sup>14</sup> Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte – Ruimte voor Ontwikkeling deel 4, 2006*

Nationale Parken kunnen deel uitmaken van het gebied van een Nationaal Landschap. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa.

## **2.8. Doel Nationale Parken**

Zoals in het voorgaande is uiteengezet, biedt de status van een Nationaal Park geen extra bescherming aan een bepaald gebied. De bescherming van de natuurwaarden in Nederland is onder andere al geregeld in Natura 2000 en de EHS. Deze regimes bieden veel bescherming voor de natuur in een Nationaal Park. In het licht van natuurbescherming heeft de status van een Nationaal Park derhalve in formeel-juridische zin in de praktijk geen meerwaarde. Dit blijkt ook uit het vervolg van het rapport.

Het Overlegorgaan van een Nationaal Park heeft tot taak zorg te dragen voor de inrichting, het beheer en het functioneren van het Nationaal Park overeenkomstig het Beheer- en Inrichtingsplan. Daartoe behoort onder meer het streven naar onderlinge afstemming van alle voor de inrichting en het beheer van belang zijnde plannen en activiteiten. De meerwaarde van een Nationaal Park is in deze taakstelling verweven.

De kerntaak van de Overlegorganen van Nationale Parken is het zorgen voor overeenstemming van de verschillende betrokken belangen zodat de doelstellingen ten aanzien het Nationaal Park op gecoördineerde en coöperatieve wijze worden gerealiseerd. Samenwerking, afstemming en verbinding vormen hierbij de sleutelwoorden.

Met betrekking tot de bescherming van het gebied, waarop de EHS en Natura 2000 van toepassing zijn, is de provincie een belangrijke speler. Voor het Overlegorgaan van het Nationaal Park is hierin, gelet op haar taakstelling in de regeling aanwijzing Nationale Parken, geen rol weggelegd. Wanneer de samenstelling van de Nederlandse Overlegorganen wordt bekeken in samenhang met de natuurbeschermingsbevoegdheden van Gedeputeerde Staten (bescherming van de EHS op grond van de Wro en het beheer van Natura 2000 gebieden op grond van de Natuurbeschermingswet 1998), dan lijkt de rol van de Nederlandse Overlegorganen te liggen in het zijn van een (bij het Nationaal Park betrokken partijen vertegenwoordigende) gesprekspartner voor het bevoegd gezag. Kortom, het Overlegorgaan van het Nationaal Park zorgt voor de afstemming en samenwerking waardoor de partijen (zoals de provincie) weten hoe gestalte te geven aan de bescherming van het gebied.



### **3. Analyse van de werkwijze van de Nationale Parken**

#### **3.1. Inleiding**

Een Overlegorgaan heeft tot taak zorg te dragen voor de inrichting, het beheer en het functioneren van de Nationale Parken. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke wijze Overlegorganen gestalte geven aan deze taak. In paragraaf 3.2. wordt uiteengezet hoe Overlegorganen ambities en doelen vaststellen en wordt beschreven welke rol de verschillende betrokken partijen spelen in dit proces. In paragraaf 3.3. volgt een analyse van de besluitvorming in de Overlegorganen, de samenstelling van de organen en de wijze waarop beleidsvoorbereiding en –uitvoering zijn georganiseerd.

#### **3.2. Het vaststellen van ambities en doelen**

##### **3.2.1. De rol van het ministerie van LNV**

In de beginperiode van de Nationale Parken speelde het ministerie van LNV een grote rol bij het formuleren van de ambities en doelen van de parken. De Beheer- en Inrichtingsplannen (BIP) die werden gemaakt moesten, alvorens ze konden worden vastgesteld, worden goedgekeurd door de minister van LNV. Door de discussie over de inhoud van het BIP nauwkeurig te volgen en het BIP al dan niet goed te keuren, speelde de minister van LNV een rol als centrale regisseur in het vaststellen van de doelen en het ambitieniveau van de Nationale Parken.

Met de inwerkingtreding van de Wet ILG in 2007 is een groot deel van de landinrichtingstaken van het ministerie neergelegd bij de provincies. Ook de bevoegdheid van de minister van LNV met betrekking tot het goedkeuren van het BIP en het daarin neergelegde ambitieniveau van de Nationale Parken is overgedragen aan de provinciebesturen. De rol van het ministerie met betrekking tot de Nationale Parken is met de inwerkingtreding van de WILG veranderd. Het ministerie van LNV speelt een meer teruggetrokken rol. Dit vertaalt zich ook in andere aspecten. Zoals eerder gemeld neemt de regiodirecteur van de Directie Regionale Zaken van het ministerie van LNV niet meer als ‘volledig’ lid, maar als advieslid zitting in het overlegorgaan.<sup>15</sup> Ondanks de terugtrekkende beweging die het ministerie van LNV sinds 2007 heeft gemaakt, blijft voor het ministerie een rol weggelegd ten aanzien van de parken. Zo benoemt de minister de voorzitters van de parken en stelt hij (via de provincie) geld ter beschikking aan de parken. Daarbij kan de minister (samen met de provincie) ‘de naar zijn oordeel nodige stappen ondernemen’, wanneer in een Overlegorgaan belangrijke verschillen van inzicht bestaan. Welke stappen dit zouden kunnen zijn en welk gezag hier van uit zou gaan is bij de betrokken partijen niet geheel duidelijk.

##### **3.2.2. De rol van de provincies**

Waar door het ministerie van LNV centrale regie werd gevoerd, voeren de provincies sinds 2007 decentraal regie op het ambitieniveau van de parken. Deze decentralisatie gaat gepaard met fragmentatie. Waar eerder één partij de regie voerde is de regie nu neergelegd bij de verschillende provincies. Provincies zijn per park in staat om maatwerk te leveren. De provincie speelt een

---

<sup>15</sup> Alle betrokken organisaties van de Nationale Parken zijn opgesomd in bijlage 2 van de Regeling aanwijzing nationale parken.

belangrijke rol wanneer het gaat om het bepalen van de kaders waarbinnen het ambitieniveau kan worden vastgesteld. De provincie verdeelt de gelden. Wanneer veel geld beschikbaar is, dan kunnen hoge ambities worden nagestreefd, is er minder geld aanwezig, dan kunnen logischerwijs minder zaken gerealiseerd worden. Iedere provincie is op deze manier in grote mate verantwoordelijk voor het ambitieniveau van het park of de parken in de provincie.

De Nationale Parken hebben een onderling in sterke mate uiteenlopend ambitieniveau. Ter illustratie kan worden gewezen op twee uitersten. De provincie Utrecht hecht veel waarde aan (het Nationaal Park) de Utrechtse Heuvelrug. De provincie heeft om deze reden ongeveer vier miljoen euro geïnvesteerd in de ontwikkeling van de Heuvelrug waar het Nationaal Park onderdeel van uit maakt.<sup>16</sup> Nationaal Park Lauwersmeer, gelegen in de provincies Friesland en Groningen, moet het doen met een jaarlijkse toelage van honderdduizend euro. Dit verschil in beschikbaar gestelde gelden illustreert een verschil in ambitieniveau van provincies ten aanzien van de genoemde Nationale Parken.

Verschillende Overlegorganen constateren een afnemende betrokkenheid van de provincie(s) bij het Nationale Park. Dit kan (negatieve) gevolgen hebben voor de financiering van projecten in het park en het ambitieniveau dat een park kan nastreven. Sinds de inwerkingtreding van de WILG staat het provinciebesturen vrij verschillende ambitieniveaus na te streven op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling in het landelijk gebied. Vanuit dit opzicht kan geen gefundeerd kwalitatief oordeel worden gegeven over het verschil in ambitieniveau van de parken.

### **3.2.3. De rol van voorzitters van Overlegorganen**

De provincie vervult een belangrijke rol met betrekking tot het ambitieniveau van een park omdat de provincie min of meer de kaders bepaalt waarbinnen ambities vastgesteld kunnen worden. 'Min of meer' omdat de provincie slechts één speler in het veld is, zij het een belangrijke speler. Het is uitdrukkelijk niet zo dat een Overlegorgaan een lijdend voorwerp is met betrekking tot het ambitieniveau, of dat het zich moet voegen in die rol, en dat het Overlegorgaan overgeleverd is aan acties van een provincie. Een Overlegorgaan heeft zelf de taak ambities te formuleren en deze vast te leggen in het BIP.

In het Overlegorgaan nemen verschillende partijen zitting met verschillende belangen, verschillende ideeën en verschillende ambities. De voorzitter van het Overlegorgaan is de enige die als totaal onafhankelijke persoon zitting neemt in het Overlegorgaan en als zodanig geen andere belangen kent in het gebied, dan de belangen van het park. Uit dien hoofde is de voorzitter de aangewezen persoon om een leidende rol te spelen bij het proces van het vaststellen van het ambitieniveau. Het is aan de voorzitter van het Overlegorgaan om binnen het orgaan een discussie te initiëren over de ambities van het park.

Deze discussie houdt niet op met vaststelling van het BIP. Recente ontwikkelingen kunnen ervoor zorgen dat een park zich moet (her)bezinnen op haar ambitieniveau en kunnen er voor zorgen dat er reden is deze bij te stellen. Het is aan de voorzitter om te bekijken of de lat hoger gelegd kan worden en zo ja, om de lat ook hoger te leggen. Wanneer het Overlegorgaan zich te afhankelijk opstelt van de kaders die door de provincie en andere partijen in het overlegorgaan worden gesteld waarbinnen ambities geformuleerd kunnen worden, zal het moeilijk zijn de lat hoger te leggen. Wanneer vanuit het Overlegorgaan, door de voorzitter, de lat hoger wordt gelegd, dan is het aan de andere partijen hier op te reageren. Wanneer (hogere) ambities niet worden gesteld, dan zullen deze ook niet

---

<sup>16</sup> Dit is een eenmalige investering en komt niet alleen ten goede aan het Nationaal Park, maar aan de gehele Utrechtse Heuvelrug.



worden behaald. De voorzitter kan door zich op een proactieve manier te profileren een belangrijke en leidende rol spelen in het vaststellen van (hogere) ambities.

### **3.2.4. De rol van het Samenwerkingsverband Nationale Parken**

Het Samenwerkingsverband Nationale Parken (SNP) vormt een platform waar de voorzitters van de Overlegorganen elkaar kunnen ontmoeten om expertise, ervaringen en ideeën uit te wisselen.

Het SNP heeft eind 2006 een landelijke visie gepubliceerd op de ontwikkeling van de Nationale Parken. Deze is verwoord in het 'Strategisch Meerjarenplan 2007-2010'. In dit plan wordt in globale termen een richting uitgezet waarin de parken zich zouden kunnen ontwikkelen. Met het verschijnen van het 'Manifest Natuurkwaliteitsimpuls Nationale Parken 2008-2013' heeft het SNP een meer concrete bijdrage geleverd aan het optekenen van de ambities van de individuele parken. Dit document is ondertekend door verschillende relevante spelers in het veld. Met dit document in de hand hebben de Nationale Parken een goed handvat om de Nationale Parken weer onder de aandacht te brengen en bij hun provincie en andere geldschieters aan te kloppen om concrete ambities te realiseren.

Met de terugtrekkende rol van het ministerie van LNV is het SNP het enige orgaan dat de verschillende Nationale Parken op landelijk niveau actief aan elkaar kan binden. Verschillende respondenten hebben te kennen gegeven dat zij het SNP op dit terrein een meer actieve rol willen zien vervullen. Het SNP kan een belangrijke rol spelen als initiator, organisator en aanjager van een brede landelijke discussie over het wenselijke ambitieniveau van de Nationale Parken. De discussie moet van onderop worden gevoed en moet door de parken zelf worden gevoerd. Belangrijk punt van discussie is de vraag of het verschil in ambitieniveau tussen de parken wenselijk is. Daarbij is de vraag van belang of er een ondergrens moet zijn in de kwaliteit die de Nationale Parken dienen te leveren en zo ja, welk (minimale) ambitieniveau hierbij hoort. Om deze vraag te beantwoorden is het bovendien van belang vast te stellen hoe kwaliteit van een Nationaal Park gedefinieerd moet worden.

### **3.2.5. De implicaties van het juridisch kader**

Een Nationaal Park kent ambities op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, natuurontwikkeling, recreatie, educatie, voorlichting, onderzoek en soortenbehoud. Bij het formuleren van deze ambities dient een Overlegorgaan rekening te houden met bestaande kaders als wetgeving en ruimtelijke plannen. Drie regelingen zijn in het bijzonder van belang, te weten Natura 2000, de Wro (waarin ook dingen ten aanzien van de EHS geregeld worden), en de kaderrichtlijn water. De verschillende parken kijken hier op verschillende wijzen tegenaan. Enkele parken zien de kaders als een bedreiging, andere parken zien ze juist als een kans. Ter illustratie kan worden gewezen op de ontwikkelingen rondom Natura 2000.

Natura 2000 wordt door enkele Overlegorganen ervaren als een bedreiging. Andere parken zien Natura 2000 juist als een kans. Omdat Natura 2000 geënt is op de bescherming van de natuurwaarden vragen sommige parken zich af of Natura 2000 wel voldoende ruimte laat voor recreatie. Andere Overlegorganen hanteren strengere regels omtrent soortenbescherming dan de regels van Natura 2000 en zien in de aanwijzing van (een deel van) het park als Natura 2000 gebied juist een ingang voor recreatieondernemers om de strengere natuurbescherming aan te vechten. Daarnaast bestaan er Overlegorganen die de aanwijzing van Natura 2000 gebieden zien als een

welkome aanvulling op de kaders die er aan bijdragen dat de natuurwaarden van een gebied geborgd blijven.

### **3.3.           *Uitwerking van het BIP***

#### **3.3.1.        Inleiding**

De ambities en doelen van een Overlegorgaan met betrekking tot de inrichting, het beheer en het functioneren van het Nationaal Park worden opgetekend in een Beheer- en Inrichtingsplan. In het BIP leggen de verschillende partijen binnen het Overlegorgaan vast wat zij de komende tien jaar gezamenlijk willen bereiken in het Nationaal Park. De afspraken en ambities worden vaak erg globaal omschreven. Het BIP laat de partijen daarmee ruimte in de manier waarop ambities en doelen gerealiseerd kunnen worden. Het BIP heeft geen juridisch afdwingbare status. Partijen kunnen juridisch gezien dus afwijken van hetgeen ze in het BIP hebben vastgelegd. Desalniettemin handelen de partijen uit het Overlegorgaan veelal overeenkomstig het BIP. Zij voelen zich hiertoe min of meer verplicht. Het BIP kan vanuit dit oogpunt worden gezien als een intentieverklaring.

De Nationale Parken werken onderling betrekkelijk weinig samen. Dit kent zijn oorsprong in de zelfstandigheid van de Overlegorganen. Overlegorganen hebben een specifieke taak die gebonden is aan het gebied van het Nationaal Park. De (bestuurlijke) omgeving van de verschillende parken is behoorlijk divers. De Nationale Parken vertonen een grote verscheidenheid in karakter van landschap, in aantal en soort terreineigenaren, in aantal en soort beheerders, in aantal en soort betrokken overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) en in aantal en soort ruimtelijke ontwikkelingen die zich in de nabijheid van het park voordoen. De diversiteit van (bestuurlijke) omgevingen en zelfstandigheid van de van de Nationale Parken draagt er, ondanks dat de parken in beginsel een gelijkvormige opzet kennen, aan bij dat de verschillende Overlegorganen in de praktijk een uiteenlopende samenstelling kennen, op verschillende wijzen zijn georganiseerd en op verschillende wijzen functioneren.

Omdat de Overlegorganen in de basis een gelijkvormige opzet kennen, kunnen, ondanks de verschillende samenstelling organisatie en werkwijze van de Overlegorganen, algemene bevindingen worden gepresenteerd ten aanzien van de parken. De mate waarin de algemene bevindingen van toepassing zijn op een specifiek park, kan per park verschillen.

In de volgende paragrafen worden bevindingen gepresenteerd met betrekking tot de besluitvorming in de Overlegorganen (par. 3.3.2.), de samenstelling van de Overlegorganen (par. 3.3.3.) en de organisatie van de beleidsvoorbereiding en planvorming (par. 3.3.4.).

#### **3.3.2.        Besluitvorming**

De Nationale Parken, noch de Overlegorganen, bezitten rechtspersoonlijkheid. Ook kennen de Nationale Parken, noch de Overlegorganen formele bevoegdheden. De leden van het Overlegorgaan kennen, met uitzondering van de onafhankelijke voorzitter, zelf allemaal wel rechtspersoonlijkheid; als overheidsorganisatie, of als private organisatie. De leden van het Overlegorgaan die overheidsorganisatie zijn beschikken daarbij ook nog over bepaalde formele bevoegdheden.

Het Overlegorgaan heeft tot taak zorg te dragen voor de inrichting, het beheer en het functioneren van het Nationaal Park. Om deze taak ten uitvoer te brengen kan het Overlegorgaan niet steunen op haar eigen bevoegdheden of op haar mogelijkheden als rechtspersoon. Wil een Overlegorgaan zijn

taak ten uitvoer brengen, dan is het Overlegorgaan volledig aangewezen op de betrokkenheid en toewijding van de leden van het orgaan. Dat leidt tot de volgende uitgangssituatie:

***De betrokkenheid en toewijding van de leden van het Overlegorgaan is cruciaal voor het functioneren van het Overlegorgaan.***

Omdat een Overlegorgaan zelf geen rechtspersoon is en geen bevoegdheden heeft, kan een Overlegorgaan zijn leden niet dwingen medewerking te verlenen aan het uitvoeren van de taken en het bewerkstelligen van de ambities van het Overlegorgaan. De betrokkenheid van de partijen in het Overlegorgaan vindt plaats op basis van vrijwilligheid. Dit brengt met zich mee dat een Overlegorgaan niet in staat is betrokken partijen tegen hun zin bepaalde ontwikkelingen, plannen of taken op te leggen. Omdat geen van de betrokken partijen zich tegen zijn zin wil laten binden aan een plan van het Overlegorgaan vindt besluit- en planvorming in een Overlegorgaan plaats op basis van consensus. Pas wanneer alle in een Overlegorgaan betrokken partijen zich kunnen vinden in een plan of besluit, wordt het door het Overlegorgaan aangenomen en/of uitgevoerd. Het gebrek aan bevoegdheden en de daarmee gepaard gaande vrijwilligheid en het hanteren van het consensusmodel hebben gevolgen voor de mate waarin een Overlegorgaan in staat is plannen op te stellen en doelen en ambities te realiseren. Dit wordt in deze paragraaf uiteengezet aan de hand van een aantal thema's.

**Draagvlak**

Het Overlegorgaan kan fungeren als platform waar de betrokken partijen in een open sfeer standpunten kunnen uitwisselen en over eventuele strijdigheid van belangen kunnen praten. Het potentieel van alle betrokken partijen kan op die manier worden benut. Op basis van argumenten kan op een constructieve manier een dialoog worden aangegaan. Door binnen een Overlegorgaan consensus na te streven vindt iedere partij uiteindelijk wat van zijn gading in de plannen en besluiten van het Overlegorgaan. Het consensusmodel faciliteert op deze wijze bundeling van belangen en draagt bij aan draagvlak. De uiteindelijke plannen van het Overlegorgaan worden immers altijd gedragen door alle in het Overlegorgaan betrokken partijen.

**Ambities**

Of consensus bereikt kan worden, en er dus draagvlak komt voor de plannen, wordt mede bepaald door de ambities van een Overlegorgaan. Wanneer een Overlegorgaan zich slechts bezig houdt met beheersmatige kwesties waarmee geen grote belangen zijn gemoeid, dan is het relatief eenvoudig om consensus te bereiken. Wanneer een Overlegorgaan grote ambities heeft die de uitvoering van ingrijpende ruimtelijke ontwikkelingen met zich meebrengt, dan wordt het bereiken van consensus en draagvlak een stuk lastiger. Dit is zichtbaar in het functioneren van de Nationale Parken. Parken die geen al te hoge ambities kennen ervaren over het algemeen minder problemen met het functioneren van het Overlegorgaan. Parken die wel grote ambities koesteren hebben veel meer moeite met het bereiken van consensus en draagvlak. Deze parken lopen sneller tegen problemen aan rond het functioneren van het Overlegorgaan.

**Communicatie en strategie**

Om de dialogen en consensusvorming in goede banen te leiden kan het Overlegorgaan niet terugvallen op formele bevoegdheden. Om partijen op één lijn te krijgen moeten leden van het Overlegorgaan standpunten goed onderbouwen en andersdenkenden zien te overtuigen. Op die manier kan door zachte druk en subtiele sturing uit te oefenen consensus worden bereikt. Succesvol functioneren van een Overlegorgaan is, zeker wanneer de ambities hoog zijn, in grote mate afhankelijk van de communicatieve en strategische kwaliteiten van de betrokken personen en de daarmee al dan niet gepaard gaande constructieve sfeer binnen een Overlegorgaan. Dit maakt het functioneren van een Overlegorgaan kwetsbaar, zeker bij personele veranderingen.

### **Vermijding**

De leden van het Overlegorgaan zijn zich bewust van de grote waarde van een constructieve sfeer binnen een Overlegorgaan. Dit heeft voordelen. Het Overlegorgaan is hierdoor in staat goed te functioneren. De keerzijde hiervan is evenwel dat leden van een Overlegorgaan om de constructieve sfeer te behouden geneigd kunnen zijn lastige gespreksonderwerpen (bijvoorbeeld hogere ambities) binnen het Overlegorgaan te mijden. Lastige gespreksonderwerpen zijn in sommige gevallen van groot belang voor het functioneren van het Overlegorgaan en raken soms de essentie van de taak van het Overlegorgaan.

### **Traagheid**

Omdat alle partijen in een Overlegorgaan zich op vrijwillige basis inzetten voor het Nationaal Park kan slechts door veel praten en het uitoefenen van zachte druk consensus worden bereikt. Wanneer partijen niet coöperatief zijn kan hiermee veel tijd gemoeid zijn. In andere gevallen kan de besluitvorming helemaal tot stilstand komen. De vrijwilligheid van inzet voor het Overlegorgaan heeft in dit opzicht negatieve consequenties voor de slagvaardigheid van het Overlegorgaan.

### **Terughoudendheid**

Het consensusmodel brengt met zich mee dat partijen in het Overlegorgaan hun opstelling moeten matigen. Harde standpunten van afzonderlijke partijen binnen het Overlegorgaan moeten ten behoeve van andere partijen binnen het orgaan vaak worden afgezwakt. Dit zorgt ervoor dat een Overlegorgaan slechts gematigd kan reageren op (negatieve) ontwikkelingen voor het park. Ook dit kan ten koste gaan van de slagvaardigheid van een Overlegorgaan. Een partij die niet betrokken is bij het Nationale Park kan krachtiger reageren en inhoudelijk meer uitgesproken argumenten aandragen dan een Overlegorgaan kan doen op basis van het consensusmodel.

### **Vrijblijvendheid**

Het gebrek aan bevoegdheden van een Overlegorgaan zorgt ervoor dat deelname aan het Overlegorgaan en aanwezigheid bij vergaderingen totaal vrijwillig is. Deze vrijwilligheid draagt een gevaar voor vrijblijvendheid in zich. Niet alle partijen voelen de noodzaak aanwezig te zijn bij vergaderingen of zich bij vergaderingen goed te laten vertegenwoordigen

In het Overlegorgaan wordt noodzakelijkerwijs nogal eens gepraat over gedetailleerde en technische zaken waarmee bestuurders niet altijd affiniteit hebben. Zeker wanneer bestuurders het druk hebben, wat nogal eens het geval is, zullen zij om deze reden geneigd zijn de prioriteit bij andere terreinen te leggen. In de praktijk komt het daarom voor dat de bestuurders van de bestuursorganen die lid zijn van het Overlegorgaan zich laten vertegenwoordigen door ambtenaren.

Ambtenaren die de bestuurders vertegenwoordigen hebben niet altijd een duidelijk mandaat. Het is niet altijd duidelijk of een ambtenaar namens zichzelf praat of dat hij het standpunt van het bestuursorgaan verkondigt. Hierdoor is het niet altijd helder of een partij nu instemt met een plan of niet. Doordat bestuurders niet altijd aanwezig zijn, moeten voorstellen en plannen vaak worden teruggekoppeld voordat de aanwezige ambtenaar bindende uitspraken kan doen. Dit komt de slagvaardigheid van het Overlegorgaan niet ten goede.

### **3.3.3. Samenstelling Overlegorganen**

Gezien het verschil in aantal en soort terreineigenaren, in aantal en soort beheerders en in aantal en soort betrokken overheden dat ieder Nationaal Park kent, varieert de samenstelling van het Overlegorganen per Nationaal Park. De grootte en de samenstelling van een Overlegorgaan zijn van invloed op de manier waarop een Overlegorgaan functioneert.

### **Aantal leden**

De verschillende Overlegorganen kennen een ledental dat uiteenloopt van zeven tot negentien leden. Het aantal leden dat in een overlegorgaan zitting neemt is afhankelijk van de karakteristieken van het gebied van het Nationaal Park. Hoe meer leden een Overlegorgaan kent, hoe moeilijker het is binnen het Overlegorgaan snel consensus te bereiken. In die zin draagt een groter aantal leden van een overlegorgaan negatief bij aan de slagvaardigheid van een Overlegorgaan. Daarbij moet aangetekend worden dat door de grotere participatie in het Overlegorgaan, het draagvlak voor de plannen die vastgesteld worden uiteindelijk groter is.

### **Soort leden**

In sommige gevallen bestaat het grootste deel van de leden van een Overlegorgaan uit bestuursorganen, in andere gevallen bestaat het Overlegorgaan voor het grootste deel uit private partijen. Het consensusmodel zorgt ervoor dat alle partijen in het Overlegorgaan plannen kunnen initiëren, maar zorgt er ook voor dat alle partijen plannen individueel kunnen tegenhouden. Alle partijen in het Overlegorgaan zijn wat dat betreft gelijkwaardig. Vanuit dit perspectief is het van belang dat de samenstelling van het Overlegorgaan in balans is.

Ter illustratie. In het Overlegorgaan van Nationaal Park de Alde Feanen nemen 16 personen zitting. Zeven daarvan zijn afkomstig van bestuursorganen, één is afkomstig van een organisatie die uitdrukkelijk het natuurbelang behartigt en acht personen zijn afkomstig van organisaties die het recreatiebelang, het dorpsbelang, of het landbouwbelang behartigen. Vanuit de gelijkwaardigheid van de leden van het Overlegorgaan ligt het accent in het orgaan, puur vanuit deze samenstelling bezien, duidelijk bij andere doelen dan natuurontwikkeling. Hiermee is natuurlijk niet gezegd dat in Nationaal Park de Alde Feanen niet voldoende voor natuur wordt gezorgd. Wat hiermee wel is gezegd is dat de samenstelling van het Overlegorgaan een zwaar accent kent op organisaties die niet in eerste instantie voor de natuur opkomen. Of dit een probleem is, en zo ja op welke wijze, dat is een vraag die door de Nationale Parken zelf beantwoord dient te worden. Het antwoord op die vraag hangt samen met de rol die personen in het Overlegorgaan spelen.

### **Rolverwarring**

Er bestaat weinig duidelijkheid bij de leden van de Overlegorganen over de rol die zij in het Overlegorgaan dienen te spelen. Zijn ze vertegenwoordigers van de organisatie namens welke zij zitting nemen in het Overlegorgaan, en is het derhalve geoorloofd in het Overlegorgaan de belangen van de eigen organisatie te behartigen? Of nemen ze zitting in het Overlegorgaan om het belang van het Nationaal Park te dienen en de visie van het Overlegorgaan terug te koppelen aan de eigen organisatie en juist binnen de eigen organisatie de belangen van het Nationaal Park te behartigen? In de praktijk komen beiden voor. Welke positie wordt ingenomen is veelal afhankelijk van de persoonlijke voorkeuren van het lid. Dit zorgt voor een zekere dynamiek binnen het Overlegorgaan.

### **Gelijkwaardigheid**

Hiervoor werd gesproken over de gelijkwaardigheid van de verschillende betrokken partijen die er mede voor zorgt dat naar consensus wordt gestreefd. Het is echter de vraag of alle partijen 'even gelijkwaardig' zijn. Met de inwerkingtreding van de Wet ILG in 2007 heeft het Rijk een groot aantal taken op het terrein van de inrichting van het landelijk gebied overgedragen aan de provincies. Hiermee is de provincie, hoe gelijkwaardig ook in het licht van het consensusmodel, duidelijk aan te merken als sterkste speler binnen het Overlegorgaan. De visie van de provincie, of provincies, op een Nationaal Park bepaalt in grote mate de speelruimte die de overige partijen in het Overlegorgaan hebben om gestalte te geven aan de taakuitoefening van het Overlegorgaan. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop het Overlegorgaan dient te positioneren. De leden van een Overlegorgaan dienen zich hier bewust van te zijn.

### **3.3.4.           Beleidsvoorbereiding en planvorming**

Om gedegen plannen te ontwikkelen zijn capaciteit, toewijding, duidelijkheid en expertise belangrijke voorwaarden. De Nationale Parken geven op verschillende manieren gestalte aan die voorwaarden. Ten behoeve van de ontwikkeling van plannen kennen de Nationale Parken een secretaris en werkgroepen en/of projectgroepen. Daarbij is in ieder Nationaal Park een medewerker van IVN werkzaam. In deze paragraaf wordt uiteengezet op welke wijze de werkgroepen, projectgroepen en secretarissen functioneren. Verder wordt aandacht besteed aan de IVN-medewerkers, de gebruikersraden, de hulpstructuur, de financiering en onderzoek.

#### *Werkgroepen*

Een groot deel van de Overlegorganen kent werkgroepen. Werkgroepen bestaan uit afgevaardigden van een groot aantal voor dat onderwerp relevante partijen uit het Overlegorgaan. Werkgroepen zijn vaak themagericht. De werkgroepen van Nationale Parken zijn veelal georganiseerd rond de thema's educatie en voorlichting, recreatie en toerisme, en beheer en inrichting. De werkgroepen worden opgericht voor onbepaalde tijd. In de werkgroepen worden plannen bedacht, uitgewerkt en opgetekend.

De Overlegorganen die werkgroepen kennen ervaren veelal een gebrek aan capaciteit. Het gebrek aan capaciteit zorgt ervoor dat de Overlegorganen niet altijd adequaat op ontwikkelingen kunnen reageren en dat ambities niet altijd gerealiseerd kunnen worden. Bovendien zorgt het capaciteitsgebrek ervoor dat veel werk bij de secretaris komt te liggen. De oorzaak voor het gebrek aan capaciteit kan worden gevonden in het gebrek aan toewijding van de verschillende partijen in de werkgroep om zich in te zetten. Omdat werkgroepen uit veel personen bestaan, bestaat er een gevaar voor free rider gedrag. Dit wil zeggen dat er een prikkel bestaat om als individu weinig inspanning te leveren en mee te liften op de inspanning die anderen in de groep leveren.

De themagerichte indeling van werkgroepen zorgt ervoor dat de werkgroepen niet in alle gevallen aansluiten bij de problematiek die besproken moet worden. Bepaalde onderwerpen betreffen thema's die kunnen worden ondergebracht bij meerdere werkgroepen. Overlegorganen kennen in verschillende gevallen een veelheid aan werkgroepen, belangroepen en commissies. Dit zorgt ervoor dat niet altijd duidelijk is welk onderwerp waar besproken moet worden.

Werkgroepen zijn themagericht. Niet altijd zijn er op een bepaald thema relevante ontwikkelingen die een vergadering rechtvaardigen. Desondanks komen de werkgroepen periodiek samen voor overleg. De onderwerpen die binnen de werkgroepen besproken worden zijn dan vaak weinig concreet. Hierdoor kan de aandacht van de aanwezigen verslappen. Dit kan er aan bijdragen dat personen geneigd zijn een geringe inzet te leveren.

Werkgroepen bestaan uit een groot aantal personen. Ze kennen een brede samenstelling. Hierdoor is vanuit verschillende disciplines voldoende expertise aanwezig om problemen het hoofd te bieden en gedegen plannen te ontwikkelen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de themagerichte indeling van werkgroepen veelal niet goed aansluit bij concrete problematiek die het hoofd geboden moet worden, dat werkgroepen capaciteitsproblemen kennen door free-rider gedrag en gebrek aan toewijding, en dat in werkgroepen over het algemeen veel expertise beschikbaar is.

## *Projectgroepen*

Verschillende overlegorganen zijn (gedeeltelijk) afgestapt van het werken met werkgroepen en organiseren de capaciteit die nodig is om plannen te ontwikkelen in projectgroepen. Projectgroepen worden voor een beperkte periode opgericht en worden samengesteld uit een relatief klein aantal leden van het Overlegorgaan om een specifiek projectplan te ontwikkelen of te begeleiden.

Projectgroepen worden per project samengesteld uit een gepast aantal personen. Omdat in een relatief klein team wordt samengewerkt voelen de teamleden zich verantwoordelijk voor het slagen van het project en zijn free rider problemen in mindere mate aan de orde.

Een aspect dat door de leden van Overlegorganen als nadeel kan worden ervaren is dat de partijen die geen zitting nemen in de projectgroep, inspraak verliezen in het opstellen van plannen.

Projectgroepen kennen een duidelijke taakstelling, namelijk het ontwikkelen van een specifiek plan. Wanneer een project gerealiseerd is, wordt de projectgroep opgeheven. (Potentiële) leden van een projectgroep zijn op die manier in staat binnen hun organisatie gericht aan te geven hoeveel tijd een project kost. De organisaties worden hierdoor in staat gesteld af te wegen of zij tijd beschikbaar kunnen stellen voor het project.

Omdat wordt gewerkt met kleine projectteams verloopt besluitvorming relatief snel. Er is vaak één aanspreekpunt, de lijnen binnen het projectteam zijn kort. Projectgroepen zijn hierdoor in staat snel te reageren op ontwikkelingen in de omgeving.

Projectteams bestaan vaak uit een kleine groep experts of direct verantwoordelijken. Wanneer een project geen betrekking of invloed heeft op landbouw, dan worden bij het project bijvoorbeeld geen vertegenwoordigers vanuit landbouw betrokken. Hierdoor is een projectgroep in staat om op efficiënte wijze te opereren.

## *Secretarissen*

Ieder Overlegorgaan wordt ondersteund door een secretaris. Deze wordt door de provincie ter beschikking gesteld aan het Overlegorgaan. De secretaris kent in de meeste gevallen een aanstelling van 0,5 fte. De secretaris is belast met uitvoerende werkzaamheden.

De secretaris speelt een belangrijke rol in het functioneren van het Overlegorgaan. Hij wordt geacht op de hoogte te zijn van (ruimtelijke) ontwikkelingen in de omgeving, contacten te onderhouden met de omgeving, te fungeren als aanspreekpunt en als uitvoerende kracht wanneer bepaalde werkzaamheden niet in werkgroepen of projectgroepen kunnen worden georganiseerd. Wil een Overlegorgaan goed functioneren, dan dienen al deze werkzaamheden zorgvuldig te geschieden. In dit verband merken de Overlegorganen de aanstelling van de secretaris van 0,5 fte, hoe toegewijd deze ook kan zijn, over het algemeen aan als volstrekt onvoldoende. De afspraak dat de provincie 0,5 fte ter beschikking stelt voor de functie van secretaris komt voort uit de decentralisatie-impuls van 1995.<sup>17</sup> Sindsdien is bestuurlijk Nederland complexer geworden. De belasting van de secretarissen is hiermee gegroeid. Het aantal fte dat hiervoor beschikbaar is, is echter gelijk gebleven.

---

<sup>17</sup> De secretarissen van Nationale Parken die voor die tijd zijn opgericht worden bekostigd door de minister van LNV. Deze stelt geld ter beschikking aan de provincie. Secretarissen van Nationale Parken die daarna zijn opgericht worden bekostigd door de provincie zelf.

De secretaris legt formeel verantwoording af aan het overlegorgaan (via de voorzitter). Dat is zijn opdrachtgever. Hij wordt beschikbaar gesteld door de provincie. De secretaris legt geen verantwoordelijkheid af over zijn functioneren aan Gedeputeerde Staten. Formeel gezien heeft de provincie dus geen zeggenschap over het functioneren van de secretaris. Gezien de sterke positie van de provincie in het Overlegorgaan is de positie van de secretaris echter niet altijd helder.

Een secretaris moet over veel kwaliteiten beschikken wil hij zijn functie naar behoren kunnen uitoefenen. De standaardwerkzaamheden zoals het contact onderhouden met de omgeving worden door de secretarissen over het algemeen op goede wijze verricht. De uitvoerende werkzaamheden die bij een secretaris komen te liggen omdat deze niet binnen een werk- of projectgroep kunnen worden verricht vereisen uiteenlopende expertise. Een voorbeeld: een secretaris is niet per definitie bekwaam in het aanvragen van Europese subsidie, terwijl hij dit, omdat niemand anders deze taak op zich neemt, soms wel moet doen. Een secretaris beschikt vanwege zijn functie als achtervang voor uitvoerende werkzaamheden dus niet altijd over de juiste expertise om deze werkzaamheden uit te voeren.

### *IVN-medewerkers*

Ieder overlegorgaan wordt naast door een secretaris ondersteund door een medewerker van IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie. Waar de secretaris een algemene ondersteunende functie bekleedt, bekleedt de IVN-medewerker, de zogenaamde coördinator Voorlichting en Educatie, een functie op het gebied van voorlichting, communicatie en educatie. De rechtspositie van de IVN-medewerkers is niet bij alle betrokken partijen duidelijk.

De minister van LNV stelt jaarlijks geld ter beschikking aan IVN om personeel ter beschikking te stellen aan de Nationale Parken. De basis hiervoor ligt in een afspraak tussen de minister en de Nationale Parken. De formatie van de coördinatoren Voorlichting en Educatie is rond de 0,5 fte per park. De coördinatoren Voorlichting en Educatie zijn in loondienst bij IVN. Voor de uitvoering van hun werkzaamheden zijn ze evenwel verantwoording schuldig aan de voorzitter van het Overlegorgaan. Er is dus sprake van een functionele lijn tussen de coördinator Voorlichting en Educatie medewerker en het Overlegorgaan. De coördinator Voorlichting en Educatie is vanuit dat opzicht aan te merken als een vaste kracht van het Overlegorgaan. Hiermee verkeert hij in een gelijksoortige positie als de secretaris van een Overlegorgaan. De secretaris runt het Overlegorgaan samen met de voorzitter. De coördinator Voorlichting en Educatie is verantwoordelijk voor de uitvoerende werkzaamheden op het gebied van voorlichting, communicatie en educatie.

### *Gebruikersraden*

Om er zorg voor te dragen dat buiten de partijen die zitting nemen in het Overlegorgaan ook andere partijen inspraak kunnen hebben op het beleid van het Nationaal Park, zijn gebruikersraden ingesteld. In gebruikersraden nemen veelal bedrijven, organisaties en particulieren zitting die met het gebied verbonden zijn en graag zien dat hun belang wordt meegenomen in de planvorming. Gedacht kan worden aan een recreatiebedrijf dat is gevestigd in de buurt van een Nationaal Park zoals een camping en aan mensen die in het park wonen. De gebruikersraden dragen bij aan het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak voor de plannen van een Nationaal Park. Sommige Nationale Parken kennen verschillende gebruikersraden. Dit kan leiden tot dubbele overleggen en drukte voor (de partijen in) het Overlegorgaan.



### *Hulpstructuur*

Veel Overlegorganen hebben een aan het Overlegorgaan gelieerde stichting opgericht. Het bestuur van de stichting bestaat uit enkele personen die zitting nemen in het Overlegorgaan. De stichting beheert de gelden van het Overlegorgaan en kan in sommige gevallen worden gebruikt om uit hoofde van het Overlegorgaan bezwaar aan te tekenen tegen onwelgevallige besluiten. Het hoofddoel van deze stichtingen ligt echter in het beheer van de financiën. Omdat het geld wordt ondergebracht in een stichting is het Overlegorgaan in staat de besteding van de gelden over meerdere jaren te spreiden. Het oprichten van een stichting kan om deze reden worden aangemerkt als een positieve ontwikkeling.

### *Financiering*

Ieder Nationaal Park krijgt via de provincie een vastgesteld bedrag van de minister van LNV dat bedoeld is voor beheer dat specifiek voortvloeit uit de taak van een Nationaal Park. Dit bedrag mag niet worden aangewend voor reguliere beheersdoeleinden. In de praktijk wordt nogal eens geprobeerd deze gelden in te zetten voor reguliere beheerstaken. Het onderscheid tussen reguliere beheerstaken en specifieke beheerstaken van het Nationaal Park is soms moeilijk te maken.

De Nationale Parken beschikken over budgetten om projecten uit te voeren. In de begroting van een project worden de kosten opgenomen die gemoeid zijn met de uitvoering van het project. Vaak worden in de begroting geen kosten opgenomen die gemoeid zijn met de ontwikkeling van een projectplan. Om deze reden is er veelal wel geld beschikbaar om plannen uit te voeren, maar is er geen geld beschikbaar om plannen op te stellen. Het opstellen van plannen komt in sommige gevallen niet van de grond omdat hier niet voldoende middelen voor zijn. Dit is vooral een aandachtspunt bij projecten die niet worden gefinancierd vanuit de eigen begroting van het Overlegorgaan, maar extern worden gefinancierd, bijvoorbeeld met gelden vanuit het ILG.

### *Onderzoek*

Door verschillende partijen is te kennen gegeven dat de betrokkenheid van onderzoekers bij de parken gering is. Dit terwijl verschillende parken het faciliteren van onderzoek als hun taak zien. Vanuit de universitaire wereld wordt een behoefte gevoeld een sterkere koppeling te bewerkstelligen tussen de Nationale Parken en wetenschappelijk onderzoek.



## **4.           Perspectieven voor de parken**

De vraag die met dit onderzoek moet worden beantwoord is op welke wijze de Overlegorganen in staat gesteld kunnen worden om, met het oog op de toekomst, op effectieve en efficiënte manier tot goede taakuitoefening te kunnen komen. In de onderzoeksvraag komt bovendien de vraag naar voren welke rechtsvormen hiervoor het meest geëigend zijn. In dit hoofdstuk worden deze vragen beantwoord. In paragraaf 4.1. wordt ingegaan op de diversiteit van de Overlegorganen. In paragraaf 4.2. wordt de vraag beantwoord of het raadzaam is de Overlegorganen rechtspersoonlijkheid en daaraan te koppelen bevoegdheden toe te kennen. In paragraaf 4.3. wordt uiteengezet welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om Overlegorganen beter in staat te stellen hun taak uit te oefenen. Het rapport wordt afgesloten met een kort slotwoord.

### **4.1.           Gelegitimeerde diversiteit**

De diversiteit van de (bestuurlijke) omgeving en zelfstandigheid van de Nationale Parken draagt er, ondanks dat de parken in beginsel een gelijkvormige opzet kennen, aan bij dat de verschillende Overlegorganen in de praktijk een uiteenlopende samenstelling kennen, op verschillende wijzen zijn georganiseerd en op verschillende wijzen functioneren.

Nationaal Park De Biesbosch en Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa slagen er, ondanks (of dankzij) de verschillende bestuurlijke omgevingen en de daarop afgestelde verschillende organisatievormen, beide in om succesvol te opereren (zie Bijlage I voor meer informatie).

#### *Nationaal Park De Biesbosch*

De Biesbosch kent een groot aantal organisaties die allemaal een taak hebben in het gebied; waterschappen, provincies, gemeenten, particuliere eigenaren en beheerders en twee recreatieschappen. Dit leidt tot een grote bestuurlijke drukte en tot rolverwarring. Daarbij staat vast dat de recreatiedruk op De Biesbosch in de toekomst sterk zal toenemen. Om de recreatiedruk het hoofd te kunnen bieden is besloten binnen een straal van ongeveer 15 km rond het Nationaal Park een gebied te ontwikkelen met een recreatiefunctie. De bestuurlijke drukte, rolverwarring en de ontwikkeling van een nieuw gebied met een recreatiefunctie hebben ertoe geleid dat het Overlegorgaan van Nationaal Park De Biesbosch op 17 december 2008 heeft het besloten een organisatieverandering in gang te zetten die uiteindelijk moet leiden tot het instellen van nieuwe organisatie in de vorm van een Parkschap. In het Parkschap worden de twee recreatieschappen en waarschijnlijk ook het Overlegorgaan samengevoegd tot één organisatie. Eén organisatie waarin het hele Biesbosch gebied, inclusief het nieuw in te richten gebied met een recreatiefunctie, integraal bestuurd kan worden. Dit moet leiden tot een efficiëntere en effectievere organisatie. Vooralsnog lijkt dit te lukken.

In het besluitvormingsdocument naar aanleiding waarvan is besloten de organisatietransitie van De Biesbosch in gang te zetten wordt gemeld: “Binnen de huidige bestaande kaders is veel mogelijk. Structuurwijzigingen zijn geen noodzakelijkheid en ook geen randvoorwaarde voor succes.” Dat dit het geval is wordt duidelijk bij bestudering van de situatie van Nationaal beek- en esdorpenlandschap de Drentsche Aa.

## *Nationaal beek- en esdorpenlandschap de Drentsche Aa*

Het Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa is geen Nationaal Park in de strikte betekenis. Naast natuur maken landbouwgrond en dorpskernen integraal onderdeel uit van het gebied.

Het Overlegorgaan van Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa heeft een sterke (bestuurlijke) verbinding met de omgeving. Naast een Nationaal Park is het Nationaal beek- en esdorpenlandschap een Nationaal Landschap. Hierdoor heeft het Nationaal Park een extra status en zijn extra gelden beschikbaar. Het Overlegorgaan van het Nationaal Park is bovendien ingesteld als gebiedscommissie met als werkgebied het Nationaal Landschap Drentsche Aa. Vanuit de hoedanigheid van gebiedscommissie heeft het Overlegorgaan directe toegang tot ILG-gelden. De secretaris van het Overlegorgaan speelt een centrale rol in de sterke (bestuurlijke) verbinding met de omgeving. Hij is zowel secretaris van het Overlegorgaan als van de gebiedscommissie en het Nationale Landschap. Zodoende heeft hij een aanstelling van 1,5 fte. Het Nationale Park beschikt hierdoor over voldoende uitvoeringscapaciteit.

Deze omstandigheden stellen het Overlegorgaan in staat een sterke positie in te nemen. Het Overlegorgaan kan fungeren als spin in het (bestuurlijke) web met veel kennis van ontwikkelingen en activiteiten op het gebied van natuur in de provincie Drenthe en met veel relevante contacten. Dit komt de positie en de slagvaardigheid van het Overlegorgaan ten goede.

Uit de voorgaande uiteenzetting van werkwijzen van Nationaal Park De Biesbosch en Nationaal beek- en esdorpenlandschap kan opgemaakt worden dat diversiteit van organisatievormen positief kan zijn. Deze stelling wordt ook in het buitenland onderschreven. Zowel in Engeland als in Duitsland is men van oordeel dat ieder Nationaal Park zijn eigen unieke beheersstructuur vereist (zie bijlage II voor meer informatie).

## *Engelse en Duitse Nationale Parken*

Zowel in Engeland als in Duitsland is in de afgelopen jaren een rapport verschenen over het functioneren van respectievelijk de *National Parks* en de *Nationalparke*. In het Engelse rapport van het Department for Environment, Food and Rural Affairs getiteld 'Review of English National Park Authorities' van juli 2002<sup>18</sup> wordt gemeld dat ieder park zijn eigen unieke beheersstructuur vereist. Verder wordt in het rapport beschreven dat het ook in Engeland, waar de National Park Authorities publiekrechtelijke bevoegdheden kennen en over meer middelen kunnen beschikken, niet altijd eenvoudig is om overeenstemming te bereiken over het beheer en de bescherming van de gebieden. Ook in Engeland is afstemming met beheerders van andersoortige gebieden, zoals Natura 2000 gebieden, noodzakelijk.

In een Duits rapport over *Qualitätskriterien und -standards für deutsche Nationalparke* wordt geconcludeerd dat de Duitse Nationalparke op vele punten verschillen, omdat de deelstaten voor vele aspecten verantwoordelijk zijn.<sup>19</sup> Bovendien wordt geconcludeerd dat de verschillen in samenstelling en karakteristieken tussen Nationalparke duidelijk maken dat elk park een unieke organisatie en beheer vereist. Verder wordt in het rapport gemeld dat de invloed van de bevolking en de andere betrokkenen van groot belang is voor een *Nationalpark*.

---

<sup>18</sup> Te vinden onder <http://www.newforest.gov.uk/committeedocs/cab/nfr14589.pdf>.

<sup>19</sup> Naar dat rapport wordt verwezen op de site van het Bundesamt für Naturschutz ([http://www.bfn.de/0308\\_nlp.html](http://www.bfn.de/0308_nlp.html)).

## *Conclusie*

De constatering dat de verscheidenheid in vorm van beheer en organisatie succesvol kan zijn, of zoals in een Engels en een Duits rapport is omschreven zelfs vereist is, leidt tot een belangrijke conclusie. Een blauwdruk van een te kiezen organisatievorm (die verder gaat dan de huidige in de basis gelijkvormige opzet van de parken) en een blauwdruk van een te volgen werkwijze moeten worden vermeden.

### **4.2.           *Rechtsvorm en publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden***

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord welke juridische organisatievorm het meeste recht doet aan de koers van de Nationale Parken. In eerste instantie kunnen twee soorten rechtsvormen worden onderscheiden; privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtsvormen.

Wanneer Overlegorganen een privaatrechtelijke rechtsvorm aannemen, zoals de vorm van een stichting, dan is een Overlegorgaan in staat privaatrechtelijke handelingen te verrichten. Veel Overlegorganen hebben een beheersstichting opgericht. Op deze manier zijn de Overlegorganen in staat privaatrechtelijke handelingen te verrichten zoals het doen van betalingen en het ondertekenen van contracten. Het verrichten van dergelijke handelingen raakt echter niet de kern van de vraag naar de meest geëigende juridische organisatievorm. Waar het om gaat is de vraag of een Overlegorgaan in staat zou moeten worden gesteld om juridisch bindende besluiten te nemen.

Voor het nemen van juridisch bindende besluiten zijn publiekrechtelijke bevoegdheden nodig. Waar het dus eigenlijk om gaat is de vraag of aan Overlegorganen een publiekrechtelijke status met daaraan gekoppelde bevoegdheden moeten worden toegekend, zodat het Overlegorgaan de juridische status van een bestuursorgaan verkrijgt. De heersende opvatting van de leden van de Overlegorganen is dat de Overlegorganen niet per definitie geholpen zijn met het verwerven van een publiekrechtelijke status. In het navolgende wordt uiteengezet welke voor- en nadelen verbonden zouden zijn aan het toekennen van een publiekrechtelijke status aan een Overlegorgaan.

#### **4.2.1.       *Voordelen van een publiekrechtelijke status en publiekrechtelijke bevoegdheden***

Wanneer de Overlegorganen een publiekrechtelijke status en daaraan gekoppelde bevoegdheden krijgen toebedeeld is de verwachting dat de Overlegorganen op een meer slagvaardige manier kunnen opereren. Hieraan ligt een viertal overwegingen ten grondslag. Deze worden in deze paragraaf toegelicht:

- Publiekrechtelijke status maakt besluitvorming mogelijk op andere basis dan consensus;
- Publiekrechtelijke status zorgt ervoor dat besluiten die worden genomen moeten worden nageleefd;
- Publiekrechtelijke status draagt bij aan betere vertegenwoordiging tijdens vergaderingen;
- Publiekrechtelijke status zorgt ervoor dat rechtshandelingen kunnen worden verricht.

In de huidige situatie kunnen, gezien de vrijwilligheid van deelname, alleen op basis van consensus besluiten worden genomen. Alleen wanneer iedereen het met elkaar eens is kunnen concrete plannen worden ontwikkeld. Dit brengt met zich mee dat één of enkele partijen binnen een

Overlegorgaan de besluitvorming kunnen dwarsbomen, terwijl alle andere partijen op één lijn zitten. Dit kan in theorie resulteren in verlamming van het Overlegorgaan. De minst ambitieuze partij binnen het Overlegorgaan kan in zijn eentje alle besluiten dwarsbomen en op die manier vooruitgang tegenwerken. Door te kiezen voor een Overlegorgaan met publiekrechtelijke status wordt de vrijwilligheid van deelname en daaraan gekoppelde vrijblijvendheid weggenomen, zodoende kunnen andere wijzen van besluitvorming worden gekozen dan consensus. Er kan bijvoorbeeld voor worden gekozen besluitvorming te laten plaatsvinden op basis van de meerderheid van stemmen. Op die manier kan slagvaardiger worden geopereerd.

De beslissingen van een Overlegorgaan zijn in de huidige situatie niet bindend. Partijen binnen het Overlegorgaan kunnen juridisch gezien afzien van uitvoering van de beslissingen. Wanneer een Overlegorgaan wordt bekleed met publiekrechtelijke bevoegdheden, dan kunnen wel bindende besluiten worden genomen. Deze kunnen een directe uitwerking hebben op het gebied. Op deze manier kan niet terug worden gekomen op beslissingen. Dit komt ten goede aan de slagvaardigheid.

Omdat partijen binnen een Overlegorgaan met publiekrechtelijke bevoegdheden gebonden zijn aan de genomen besluiten, zullen besluiten mogelijk op meer zorgvuldige wijze tot stand komen. Wanneer een besluit eenmaal is genomen kan immers niet gemakkelijk meer op het besluit teruggekomen worden. Het lijkt voor de hand te liggen dat de partijen binnen het Overlegorgaan zich onder deze omstandigheden eerder op hoog niveau zullen laten vertegenwoordigen. Dit brengt met zich mee dat besluiten minder snel behoeven te worden teruggekoppeld voor goedkeuring. Dit komt de slagvaardigheid van het Overlegorgaan ten goede.

Een Overlegorgaan met publiekrechtelijke bevoegdheden is in staat rechtshandelingen te verrichten zoals het in dienst nemen van mensen, het openen van een bankrekening, het tekenen van contracten en het aantekenen van bezwaar tegen bepaalde besluiten. Hierdoor is een Overlegorgaan beter in staat zijn taak uit te oefenen.

#### **4.2.2. Nadelen van een publiekrechtelijke status en publiekrechtelijke bevoegdheden**

Naast een aantal voordelen is ook een aantal redenen te noemen waarom niet gekozen zou moeten worden voor het toekennen van een publiekrechtelijke status en publiekrechtelijke bevoegdheden aan een Overlegorgaan. Deze worden in deze paragraaf beschreven:

- Bestuursorganen moeten bevoegdheden inleveren ten behoeve van Overlegorganen;
- Het constructieve overleg komt onder druk te staan;
- Het vormt een prikkel tot het nemen van 'vage' besluiten;
- Mogelijk verlies aan draagvlak door:
  - o Niet langer besluiten op basis van consensus
  - o Bezwaren van particuliere eigenaren en beheersstichtingen
  - o Andere samenstelling overlegorgaan in verband met de legitimiteit van de deelname van belangenverenigingen
- Ervaring in het buitenland.

Bevoegdheden moeten ergens vandaan komen. In het geval van een Overlegorgaan zal het toekennen van publiekrechtelijke bevoegdheden aan dit orgaan gepaard moeten gaan met het afnemen van publiekrechtelijke bevoegdheden van een ander orgaan. Wanneer een Overlegorgaan bijvoorbeeld publiekrechtelijke bevoegdheden krijgt toegekend op het terrein van de ruimtelijke ordeningen van een Nationaal Park, dan zal dit met zich meebrengen dat bijvoorbeeld de betrokken

gemeenten en provincies bevoegdheden met betrekking tot de ruimtelijke ordening van het Nationaal Park moeten inleveren. De vraag die zich hierbij voordoet is of gemeenten en provincies bereid zullen zijn hun bevoegdheden af te staan. Het lijkt niet erg waarschijnlijk dat gemeente- en provinciebesturen dit zonder meer zullen accepteren.

In de huidige situatie, waarin alleen door middel van consensus kan worden besloten, is er een prikkel om elkaar op te zoeken. Alleen door samenwerking kunnen concrete plannen worden ontwikkeld en uitgevoerd. Voor het realiseren van de ambities van een Nationaal park zijn daarom betrokkenheid en toewijding nodig. Wanneer het overlegorgaan publiekrechtelijke bevoegdheden krijgt kan de toewijding onder druk komen te staan. Door leden van verschillende Overlegorganen is te kennen gegeven dat ze verwachten dat de sfeer waarin binnen het Overlegorgaan wordt samengewerkt in dat geval zal verharderen. In plaats van de instelling er 'samen wat van te maken' door te geven en 'in gezamenlijkheid gestalte te geven aan de vooruitgang van het park', is het gevaar dat men zich, wanneer besluitvorming niet meer op basis van consensus plaatsvindt, als voorvechter voor de eigen zaak gaat gedragen, onwelgevallige besluiten gaat aanvechten en met andere woorden, het constructieve overleg onder zware druk komt te staan.

Een andere verwachting is dat het verlenen van een bevoegdheid bindende besluiten te nemen, zal zorgen voor een prikkel voor de betrokken partijen om 'vage' besluiten te nemen. Omdat partijen gebonden zijn aan de besluiten van het Overlegorgaan zullen partijen zich zo min mogelijk vast willen leggen. Individuele partijen zijn er immers niet bij gebaat hun eigen manoeuvreerruimte te beperken. De kans bestaat dat snel tot besluiten kan worden gekomen, maar dat deze besluiten vaag van aard zijn en derhalve in de praktijk weinig waarde hebben.

Wanneer alleen door samen te werken en consensus te vormen plannen gerealiseerd kunnen worden, is het waarschijnlijker dat plannen gerealiseerd worden die winst voor het gehele gebied bewerkstelligen. Alle partijen moeten er immers mee instemmen. Wanneer de besluitvorming niet meer plaatsvindt op basis van consensus, dan leveren de besluiten van het Overlegorgaan in aan draagvlak.

In de huidige opzet maken ook particuliere grondeigenaren of beheersstichtingen deel uit van het Overlegorgaan. Deze partijen zullen niet accepteren dat andere partijen, verzameld binnen welk orgaan dan ook, buiten de wens van de eigenaren of beheerders om, kunnen bepalen wat er op hun grond, of de grond die zij beheren, gebeurt. Particuliere eigenaren en beheersstichtingen zullen daarom niet vrijwillig aan een verandering meewerken die bewerkstelligt dat zij zeggenschap verliezen. Zij zullen zich terugtrekken uit het Nationaal Park, wat enerzijds gepaard gaat met terreinverlies voor het Nationaal Park en anderzijds gepaard gaat met verlies aan draagvlak voor de besluiten van het Overlegorgaan.

Het is de vraag of belangengroepen nog onderdeel kunnen uitmaken van een Overlegorgaan wanneer een Overlegorgaan beschikt over publiekrechtelijke bevoegdheden. Belangengroepen zijn geen eigenaar of beheerder van gronden in het gebied van een Nationaal Park. Zij nemen in de huidige situatie zitting in het Overlegorgaan vanuit een afgeleid belang bij het park. Wanneer belangengroepen zonder eigenaar te zijn van gronden in het park of het beheer van de gronden te voeren, zeggenschap krijgen over grond van anderen dan kan dit legitimiteitsproblemen opleveren. Wanneer niet meer wordt besloten op basis van consensus, dan zullen grondeigenaren en beheerders waarschijnlijk niet accepteren dat zij tegen hun zin in kunnen worden gedwongen besluiten uit te voeren over het beheer of de bestemming van hun grond, wanneer deze besluiten mede worden genomen door partijen die zelf geen eigendom in het gebied hebben of die zelf geen beheerder zijn. Eigenaren en beheerders leveren dan directe zeggenschap in (ze kunnen niet meer zelfstandig besluiten tegenhouden over hun grond), belangengroepen leveren niets in (die hadden toch al geen directe zeggenschap over de grond). Vanuit deze optiek is deelname van

belangengroepen in een Overlegorgaan met publiekrechtelijke status en publiekrechtelijke bevoegdheden niet gewenst. Dit betekent dat deze partijen geen deel meer kunnen uitmaken van een Overlegorgaan met publiekrechtelijke status. Dit gaat ten koste van het draagvlak van de besluiten van het Overlegorgaan.

In Engeland hebben de National Park Authorities een publiekrechtelijke status en beschikken zij over publiekrechtelijke bevoegdheden (zie bijlage II). Desalniettemin blijkt uit een rapport van het Department for Environment dat het ook onder deze omstandigheden niet altijd eenvoudig is om overeenstemming te bereiken over het beheer en de bescherming van de gebieden.<sup>20</sup> Dit lijkt er op te duiden dat een situatie waarin het bestuur van een Nationaal Park over rechtspersoonlijkheid en over publiekrechtelijke bevoegdheden beschikt, geen garantie is voor een slagvaardig bestuur van een Nationaal Park.

#### **4.2.3. De keuze af te zien van het toekennen van een publiekrechtelijke status**

Resumerend kan worden gesteld dat een Overlegorgaan met publiekrechtelijke status en bevoegdheden vanuit de theorie gezien slagvaardiger kan opereren. De ervaring in Engeland leert echter dat ook een Overlegorgaan met publiekrechtelijke status niet in alle gevallen per definitie slagvaardig opereert. Uit de voorgaande uiteenzetting wordt verder duidelijk dat, wanneer aan een Overlegorgaan publiekrechtelijke status en bevoegdheden worden toegekend, dit implementatieproblemen met zich mee kan brengen. In dit verband werd genoemd dat bestuursorganen wellicht niet geneigd zullen zijn bevoegdheden in te leveren ten bate van een Overlegorgaan. Verder zal het constructieve overleg onder druk komen te staan en ontstaat er een prikkel om te komen tot 'vage' besluiten. Het grootste bezwaar tegen het toekennen van een publiekrechtelijke status en publiekrechtelijke bevoegdheden ligt echter in het verlies aan draagvlak.

Het Overlegorgaan heeft tot taak zorg te dragen voor de inrichting, het beheer en het functioneren van het Nationaal Park en dient zorg te dragen voor de afstemming en samenwerking binnen het gebied waardoor dit op gedegen wijze gestalte kan krijgen. Zoals in paragraaf 2.7. is uiteengezet heeft de status van een Nationaal Park juridisch gezien geen directe meerwaarde in het licht van natuurbescherming. Ten aanzien van de bescherming van het gebied, waar de EHS (Wro) en Natura 2000 (en daarmee de kaderrichtlijn Water) over handelen, is de provincie de belangrijkste speler. De taak van de Overlegorganen ligt hierbij in het zijn van een (de bij het Nationaal Park betrokken partijen vertegenwoordigende) gesprekspartner voor het bevoegd gezag. Een Overlegorgaan heeft dus vooral een verbindende functie. Redenerend vanuit deze verbindende functie is draagvlak een essentieel aspect voor de taakuitoefening van een Overlegorgaan. Wanneer aan de Overlegorganen een publiekrechtelijke status wordt toegekend gecombineerd met publiekrechtelijke bevoegdheden, dan gaat dit ten koste van het draagvlak.

Gezien het feit dat draagvlak een essentieel punt is voor de taakuitoefening van het Overlegorgaan wordt geadviseerd af te zien van het aan het Overlegorgaan toekennen van een publiekrechtelijke status en publiekrechtelijke bevoegdheden.

---

<sup>20</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs, *'Review of English National Park Authorities'*, juli 2002.



### **4.3. Aanbevelingen**

In dit rapport wordt geen blauwdruk gepresenteerd voor een te kiezen organisatievorm of een te volgen werkwijze. Dit betekent dat de uitspraak dat het raadzaam is af te zien van het toekennen van publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid aan het Overlegorgaan ook in dit licht moet worden gezien. In het algemeen is het niet raadzaam om een publiekrechtelijke status en bevoegdheden toe te kennen aan een Nationaal Park. De uitspraak betekent in dit perspectief echter niet dat de ontwikkelingen in Nationaal Park De Biesbosch, waar er aan wordt gewerkt een bestuursorgaan het Nationaal Park te laten besturen, per definitie als negatief moet worden aangemerkt. De specifieke kenmerken van het gebied kunnen legitimeren dat deze ontwikkeling in gang is gezet. Vanuit de instelling dat ieder park, gezien de unieke (bestuurlijke) omgeving waarin het verkeert, een eigensoortig beheer en een zelfstandige organisatie vereist, kan de ontwikkeling in De Biesbosch met veel interesse worden gevolgd. Het organiseren van voldoende draagvlak is hierbij echter wel een groot aandachtspunt. Daarbij is het nog niet duidelijk of de minister van LNV zal instemmen met de juridische gevolgen van de organisatieverandering in De Biesbosch.

In dit onderzoek wordt dus geen blauwdruk gepresenteerd van een te verkiezen organisatievorm of te volgen werkwijze. Ook wordt niet geadviseerd de Overlegorganen publiekrechtelijke status en publiekrechtelijke bevoegdheden toe te kennen. Hierdoor doemt het beeld op dat de organisatie en de werkwijze van de Overlegorganen allemaal bij het oude kan blijven. Dat is echter niet het geval. De huidige Opzet van de Overlegorganen is in de basis goed. Niet in alle gevallen lukt het echter om op goede wijze gestalte te geven aan de taakuitoefening. Om te komen tot een beter functionerend Overlegorgaan is het daarom raadzaam de huidige organisatie van het Overlegorgaan op verschillende punten te versterken. In deze paragraaf wordt aan de hand van een aantal concrete aanbevelingen uiteengezet op welke wijze hier gestalte aan kan worden gegeven. De aanbevelingen worden gepresenteerd aan de hand van de vier probleemvelden die zijn gepresenteerd in de analyse in hoofdstuk drie. Er worden aanbevelingen gedaan ten aanzien van het vaststellen van ambities en doelen (paragraaf 4.3.1.), ten aanzien van de besluitvorming (paragraaf 4.3.2.), ten aanzien van de samenstelling van een Overlegorgaan (paragraaf 4.3.3.) en ten aanzien van de beleidsvoorbereiding en planvorming (paragraaf 4.3.4.).

#### **4.3.1. Aanbevelingen ten aanzien van het vaststellen van ambities en doelen.**

##### **4.3.1.1. *(Laten) uitvoeren van een audit***

*Overlegorganen en het SNP moeten een discussie voeren over het wenselijke ambitieniveau, de wenselijke kwaliteit en wenselijke prestaties van een Nationaal Park.*

De Nationale Parken dienen onderling een discussie te voeren over de vraag of het wenselijk is dat de Nationale Parken een uiteenlopend ambitieniveau kennen. Een vraag die hierbij aan de orde is, is de vraag of er een ondergrens moet zijn in kwaliteit, ambitie en prestaties die een Nationaal Park moet leveren. Dit is een vraag die de Nationale Parken in eerste instantie zelf dienen te beantwoorden. Het SNP dient zich nadrukkelijk te profileren als initiator, organisator en aanjager van deze discussie.

Om deze vraag te beantwoorden is het van belang vast te stellen hoe kwaliteit van een Nationaal Park gedefinieerd moet worden. Naast de Nationale Parken heeft het ministerie van LNV een rol in

deze discussie. Het ministerie is geldschietter, heeft de Nationale Parken opgericht en evalueert het Investeringsbudget Landelijk Gebied, waar de Nationale Parken onderdeel van uitmaken.

*Op landelijk niveau moet een audit worden uitgevoerd met het oog op het onderling vergelijken van de kwaliteit, de ambities en/of de prestaties van de parken.*

Om de discussie over de kwaliteit, ambities en prestaties van de parken op gedegen wijze te kunnen voeren is het raadzaam de kwaliteit, ambities en prestaties van de parken op een gelijkvormige wijze te meten. Dit kan als input dienen voor de discussie over een minimum kwaliteits- ambitie- en prestatieniveau. Vervolgens kan op basis van die gegevens worden bepaald welke acties de verschillende parken nog uit kunnen voeren, of uit dienen te voeren. Het rapport van Alterra uit 2008<sup>21</sup> kan hierbij dienen als nulmeting. In dit rapport is beschreven hoe de situatie er destijds in ieder park uitzag. Hierbij is het accent gelegd op de inspanningen die Nationale Parken leveren. In de nieuw op te zetten audit zal het accent meer moeten liggen op het objectieve kwaliteitsniveau van de natuur- recreatie- onderzoeks- en communicatieprestaties en -waarden van de Nationale Parken.

De audit zou kunnen worden uitgevoerd in SNP verband. Een auditcommissie zou kunnen worden opgericht bestaande uit afgevaardigden van de verschillende Nationale Parken aangevuld met ambtenaren van het ministerie van LNV. De uitvoerende werkzaamheden zouden zelf kunnen worden georganiseerd, of zouden kunnen worden uitbesteed.

#### **4.3.1.2.           Formuleren van ambities**

*Overlegorganen moeten zich niet afhankelijk maken van de visie van de provincie, maar proactief zijn bij het opstellen van de agenda en het formuleren van ambities.*

De visie van de provincie, of provincies, op een Nationaal Park is erg belangrijk voor de speelruimte van de overige partijen in het Overlegorgaan. Het Overlegorgaan dient zich echter niet afhankelijk op te stellen van de provincie, maar dient zelf de regie te voeren. De voorzitter dient hier een belangrijke rol in te spelen.

#### **4.3.2.           Aanbevelingen ten aanzien van de besluitvorming**

##### **4.3.2.1.           Agenda**

*Teneinde de aantrekkelijkheid van het Overlegorgaan voor bestuurders te vergroten is het nodig een goede agenda op te stellen.*

De Overlegorganen vergaderen enkele keren per jaar. Omdat de frequentie van de vergaderingen niet hoog is moet binnen een vergadering van het Overlegorgaan een uiteenlopend aantal zaken behandeld worden. De onderwerpen lopen uiteen van een restyling van de website tot de stand van de biodiversiteit, en van een verandering van het waterbeheer tot planvorming met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen. Deze onderwerpen vergen verschillende soorten specialisaties van de

---

<sup>21</sup> Pleijte, M., M.N. van Wijk en A.L. Gerritsen, 'Nationale Parken: naar meer omgevingsgericht werken', Alterra, Wageningen, 2008.

deelnemers aan de vergaderingen. Wanneer deze onderwerpen allemaal inhoudelijk besproken worden binnen de centrale vergadering van het overlegorgaan, dan wordt dit een uitvoerig overleg waarbij de aanwezigheid van veel verschillende functionarissen van de verschillende organisaties vereist is. Bovendien neemt een overleg veel tijd in beslag waardoor de aanwezigen de aandacht kunnen verliezen wanneer zaken besproken worden waar zij weinig kennis van of affiniteit mee hebben. Deze personen zullen wellicht niet genegen zijn aan te schuiven bij volgende vergaderingen. Om er voor te zorgen dat de discussies die gevoerd dienen te worden, toch op hoog niveau en door experts gevoerd kunnen worden, dient de agenda van de vergadering van het Overlegorgaan met zorg opgesteld te worden. Hier ligt een taak voor de voorzitter en de secretaris.

*Door middel van getrapt (voor)overleg kan er voor gezorgd worden dat de agenda's van de vergaderingen van het Overlegorgaan aansprekend zijn.*

Om er zorg voor te dragen dat bestuurders vaker bij vergaderingen van het Overlegorgaan aanwezig zijn, is het van belang een agenda op te stellen die bestuurders aanspreekt. Meer specialistische en technische zaken zoals bijvoorbeeld vogeltellingen, blijven, al zijn ze waarschijnlijk minder interessant voor bestuurders, van belang voor het Overlegorgaan. Om bestuurders te interesseren voor de vergaderingen van het Overlegorgaan en ook de meer specialistische onderwerpen te kunnen bespreken lijkt het zinvol een getrapte overlegstructuur te hanteren. Op die manier kan aan ambtenaren een eigen platform worden gegeven om op technisch-inhoudelijk niveau van gedachten te wisselen. Tijdens de vergaderingen van het Overlegorgaan kan vervolgens worden verwezen naar verslagen van deze vooroverleggen. Wanneer tijdens de vergadering van het Overlegorgaan geen aanleiding bestaat verder over deze onderwerpen van gedachten te wisselen, kunnen deze onderwerpen als besproken worden beschouwd. Deze aanpak laat tijd en ruimte om tijdens de vergaderingen van het Overlegorgaan gespreksonderwerpen te behandelen die van meer strategisch belang zijn en die meer afstemming tussen de verschillende bestuursorganen vereisen. Op deze wijze kunnen de vergaderingen van het Overlegorgaan beter worden benut en zijn de vergaderingen van het Overlegorgaan aansprekender voor bestuurders. Deze vergaderstructuur zal extra voorbereidings- en coördinatietijd vergen, dit heeft gevolgen voor de taakomvang van de secretaris.

#### **4.3.2.2.      *Verbinding met de omgeving***

*Verbindingen met de omgeving zijn cruciaal om te functioneren als spin in het web met betrekking tot de (ruimtelijke) ontwikkelingen in (en om) het park.*

Een Overlegorgaan is succesvol wanneer het belangen kan bundelen en wanneer de partijen binnen het orgaan in gezamenlijkheid meerwaarde kunnen realiseren voor het Nationaal Park. De Overlegorganen moeten zo veel mogelijk verbindingen aangaan met (provinciale) overlegstructuren waar wordt gesproken over ruimtelijke ontwikkelingen in, en in de omgeving van, het Nationaal Park. Hierbij kan gedacht worden aan allianties met de reconstructiecommissie, de gebiedscommissie, met provinciale Natura 2000 werkgroepen en, indien aanwezig, met het Nationaal Landschap. Vaak zijn in deze gremia dezelfde (soort) organisaties vertegenwoordigd als in het Overlegorgaan. In plaats van een Overlegorgaan dat reageert op (ruimtelijke) ontwikkelingen in de omgeving, wordt het Overlegorgaan door haar verbinding met de omgeving het orgaan dat de (ruimtelijke) ontwikkelingen initieert en/of hier een regiefunctie bij vervult.

*De plannen uit het Beheer- en Inrichtingsplan dienen te worden ingebed in andere planvormende documenten die wel een formele status hebben.*

Het Beheer- en Inrichtingsplan mist een formeel juridische status. Partijen kunnen juridisch gezien afwijken van hetgeen in het Beheer- en Inrichtingsplan is vastgelegd. Om de uitvoering van de plannen uit het Beheer- en Inrichtingsplan zeker te stellen is het raadzaam de plannen uit het Beheer- en Inrichtingsplan in te (laten) bedden in planvormingsdocumenten die wel een formeel juridische status kennen. Op die manier kan niet worden afgeweken van de plannen en krijgt het Beheer- en Inrichtingsplan via de koppeling aan deze plannen een betere status. Gedacht kan worden aan inbedding van de plannen uit het Beheer- en Inrichtingsplan in plannen van de Gebiedscommissie zoals een Gebiedsplan, een Regionaal Uitvoeringsprogramma (RUP) of een gebiedsmeerjarenprogramma (GMJP). Of aan inbedding van de plannen in ruimtelijke visies op het buitengebied van gemeenten zoals een structuurplan buitengebied. De plannen uit het Beheer- en Inrichtingsplan kunnen verder worden opgenomen in de bestemmingsplannen met betrekking tot het buitengebied.

#### **4.3.2.3. De rol van de voorzitter**

*Maak in de toekomst blijvend gebruik van het functieprofiel voor voorzitters van Overlegorganen.*

Betrokkenheid en toewijding van leden van een Overlegorgaan is cruciaal voor het functioneren van een Overlegorgaan. Deelname aan de overleggen van het Overlegorgaan is vrijwillig, besluitvorming vindt plaats op basis van consensus. De vraag dient zich aan hoe betrokkenheid en toewijding onder deze omstandigheden georganiseerd kunnen worden. Hier ligt een belangrijke taak voor de voorzitter. De voorzitter is het enige onafhankelijke lid van het Overlegorgaan. De voorzitter dient er zorg voor te dragen dat de verschillende partijen in het Overlegorgaan met hun verschillende belangen worden samengebracht. De voorzitter moet er voor zorgen dat de partijen in een constructieve sfeer met elkaar kunnen overleggen, dat lastige gespreksonderwerpen niet worden vermeden, dat een goed ambitieniveau wordt gesteld en wordt nagestreefd en dat partijen in het Overlegorgaan betrokken en toegewijd zijn. Om dit te bereiken dient de voorzitter te beschikken over uitstekende communicatieve, strategische en verbindende kwaliteiten.

De voorzitter van een overlegorgaan wordt benoemd door de minister van LNV op voordracht van het Overlegorgaan. Om er zorg voor te dragen dat een goede voorzitter wordt aangesteld dient het functieprofiel voor voorzitters te worden gehanteerd en zonodig te worden geactualiseerd. Op die manier kan gericht een voorzitter worden gezocht en kan het functioneren van een voorzitter bovendien op gedegen wijze worden geëvalueerd.

#### **4.3.3. Aanbevelingen ten aanzien van de samenstelling**

*De partijen binnen het Overlegorgaan moeten zich bij vergaderingen laten vertegenwoordigen door bestuurders.*

Wanneer de verschillende partijen binnen het Overlegorgaan zich bij vergaderingen laten vertegenwoordigen door bestuurders komt dit ten goede aan de slagvaardigheid. Omdat bestuurders gemandateerd zijn om over de gespreksonderwerpen in het Overlegorgaan beleid te ontwikkelen<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Onder voorbehoud van hun collegiale bestuursverantwoordelijkheid.

kunnen beslissingen van het Overlegorgaan gemakkelijk en snel worden genomen. Bestuurders kunnen elkaar bovendien als collega-bestuurders informeel aanspreken op hun functioneren. Dit maakt het gemakkelijker om dingen af te stemmen, consensus te vormen en beslissingen te nemen. Zeker in bestuurlijk drukke gebieden waar veel moet worden afgestemd tussen de verschillende bestuursorganen is dit van belang. Terreinbeherende instanties kunnen zich het best laten vertegenwoordigen op directieniveau. Te denken valt aan de (regio)directeuren van Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten.

*Overlegorgaan moeten zich uitspreken over de rol die partijen in het Overlegorgaan dienen te spelen.*

Zijn leden van een Overlegorgaan vertegenwoordigers van organisatie en dienen zij in het Overlegorgaan de belangen van de eigen organisatie te behartigen? Of zitten de leden in het Overlegorgaan om het belang van het Nationaal Park te dienen, en moeten ze de visie van het Overlegorgaan juist zien te verkopen aan de eigen organisatie? Hierover dient binnen de Overlegorganen een discussie te worden gestart. Mocht de discussie ertoe leiden dat het heersende standpunt is dat de leden van het Overlegorgaan in het Overlegorgaan hun eigen belangen dienen te behartigen, dan moeten de consequenties van deze zienswijze worden bekeken voor de samenstelling van het Overlegorgaan. Alle partijen in het Overlegorgaan zijn gezien het consensusmodel gelijkwaardig. Vanuit dit perspectief is het van belang dat de samenstelling (bijvoorbeeld het aantal en de soorten belangenverenigingen) van het Overlegorgaan in balans is.

#### **4.3.4. Aanbevelingen ten aanzien van het versterken van de planvormingsorganisatie**

Om te komen tot een beter functionerend Overlegorgaan is het raadzaam de huidige planvormingsorganisatie van het Overlegorgaan op verschillende punten te versterken. In deze paragraaf wordt per onderdeel uiteen gezet op welke wijze de planvormingsorganisatie kan worden versterkt.

##### *Werkgroepen*

*Belast werkgroepen met de begeleiding en uitvoering van continue werkzaamheden.*

Werkgroepen zijn een goede organisatievorm om processen te begeleiden die geen einddatum kennen en die zich continue voordoen. Een werkgroep is vanuit dit opzicht bijvoorbeeld een goede organisatievorm voor de planvorming rond de thema's educatie en voorlichting.

Om te zorgen dat partijen binnen een werkgroep voldoende toegewijd zijn aan de missie van de werkgroep en dat voldoende capaciteit aanwezig is voor de ontwikkeling van plannen kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan.

- *Wanneer zich binnen het thema van een werkgroep geen relevante ontwikkelingen voordoen, dient een werkgroep niet te vergaderen. Wanneer dit geruime tijd het geval is moet overwogen worden de werkgroep op te heffen. Op deze manier voorkom je dat leden van de werkgroep niet meer geneigd zijn zich in te spannen voor een werkgroep.*

- *Binnen de werkgroep moet per onderwerp waarover plannen worden gemaakt een projectleider worden aangewezen. Deze persoon kan worden aangesproken op de voortgang van het project. Doordat de projectleider zich verantwoordelijk voelt voor het project zal deze zich inzetten voldoende capaciteit te organiseren om het plan te ontwikkelen.*
- *Zorg er voor dat de leden van de werkgroep de werkzaamheden van de werkgroep inbedden in hun eigen organisatie. Leden van de werkgroep kunnen op deze wijze binnen hun eigen organisatie tijd vrijmaken om inzet te leveren voor de werkzaamheden van de werkgroep.*
- *Zorg er voor dat binnen een werkgroep projecten worden opgepakt door een klein aantal personen met relevante expertise. Laat deze groep het plan uitwerken en bespreek het uitgewerkte plan vervolgens in de werkgroep. Door een klein aantal personen verantwoordelijk te maken voor het opstellen van het plan wordt free rider gedrag voorkomen.*

## *Projectgroepen*

*Belast projectgroepen met de begeleiding en uitvoering van projecten.*

Het werken met projectgroepen levert een aantal voordelen op ten opzichte van het werken met werkgroepen. Om de projectgroepen nog beter te laten functioneren kunnen de volgende maatregelen worden genomen.

- *Leden van een overlegorgaan kunnen (om beurten) worden aangewezen als leider van een project. Leden van het Overlegorgaan zijn hierdoor direct verantwoordelijk voor de voortgang van een project. De overige leden van het Overlegorgaan kunnen dit lid hierop aanspreken. Hierdoor is er een prikkel een grote inzet te leveren voor het welslagen van het project.*
- *Door te werken met projectteams waarin slechts een klein deel van de leden van het Overlegorgaan vertegenwoordigd is, kan slagvaardig worden geopereerd. Een nadeel is echter dat bepaalde partijen van deelname in het projectteam worden buitengesloten. De projectteams moeten om deze reden worden samengesteld uit vertegenwoordigers van partijen die vanuit de doelstelling van hun organisatie of vanuit hun expertise een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de planvorming. Wanneer partijen zijn buitengesloten van deelname aan projectteams die qua onderwerp de doelstelling van hun organisatie niet raken en worden betrokken in projectteams die qua onderwerp dicht bij de doelstelling van hun organisatie liggen, dan behoudt de partij zeggenschap op de voor haar relevante onderdelen.*
- *Trek ook deskundige personen aan van buiten het Overlegorgaan. Op deze wijze kan voor projecten gebruik worden gemaakt van specifieke expertise die niet beschikbaar is binnen het Overlegorgaan.*
- *Waak ervoor dat niet altijd dezelfde mensen in een projectgroep zitten. Het risico bestaat dat deze mensen overbelast raken.*

## Secretarissen

Een goed functionerende secretaris is essentieel voor het functioneren van het Overlegorgaan. Om de secretaris in staat te stellen zijn taak goed uit te oefenen kan worden overwogen de volgende voorstellen tot verbetering over te nemen.

- *Breidt de beschikbare capaciteit voor de functie van secretaris uit.*
- *De secretaris vervult als vaste medewerker van het Overlegorgaan een belangrijke functie. Een secretaris moet een sterke netwerker zijn en moet beschikken over voldoende vakinhoudelijke kennis. In de huidige situatie kan de provincie een willekeurige medewerker beschikbaar stellen als secretaris. Het is raadzaam het functieprofiel voor een secretaris te hanteren wanneer een nieuwe secretaris geworven moet worden. Indien nodig dient het functieprofiel bovendien te worden geactualiseerd. Op die wijze kan bewerkstelligd worden dat de provincie alleen capabele mensen ter beschikking stelt om de functie van secretaris uit te oefenen.*
- *Het takenpakket van de secretaris dient te worden verbreed. De secretaris dient aanwezig te zijn bij overleggen van belangrijke spelers in de omgeving, zoals bijvoorbeeld het Nationaal Landschap of de gebiedscommissie. Op die manier beschikt de secretaris over voldoende dossierkennis en kan hij snel inspelen op ontwikkelingen*
- *Zorg ervoor dat de secretaris goede ingangen heeft binnen de provinciale organisatie om expertise te verwerven over zaken die hij als 'achtervang' dient af te handelen.*
- *Een secretaris kan goed functioneren als projectleider. De secretaris wordt gezien als neutrale partner die alle partijen samen kan brengen. Het verdient daarom aanbeveling de secretaris als projectleider in te zetten op 'lastige' projecten waarin betrokken partijen sterk van mening verschillen. De secretaris kan dan een rol spelen als verbindende factor. In verband met de capaciteitsinzet die hiervoor vereist is kan ook worden overwogen een externe projectleider in te stellen.*

## IVN-medewerkers

*Zorg ervoor dat er een goede wisselwerking bestaat tussen de secretaris en de coördinator Voorlichting en Educatie van IVN.*

De voorlichtings- en educatie activiteiten dienen aan te sluiten bij de verschillende beleidsontwikkelingen in het park. Om deze reden is het van belang dat er een goede communicatie is tussen de secretaris en de coördinator Voorlichting en Educatie van IVN. Op deze wijze wordt de IVN-medewerker in staat gesteld zijn functie optimaal uit te oefenen.

## *Hulpstructuur*

*Richt een beheerstichting op.*

Veel Overlegorganen hebben een aan het Overlegorgaan gelieerde stichting opgericht. Op deze wijze zijn zij in staat als rechtspersoon rechtshandelingen te verrichten zoals het doen van betalingen en het tekenen van contracten.

## *Financiering van projecten*

*Neem de kosten van het opstellen van een plan op in de projectbegroting.*

Door de proceskosten die gemoeid gaan met het opstellen van plannen op te nemen in de projectbegroting, komt geld beschikbaar om de inzet van personen bij de ontwikkeling van plannen te bekostigen. Hierdoor is het makkelijker voor organisaties om personen beschikbaar te stellen om een plan op te stellen.

## *Gebruikersraden*

*Betrek gebruikers actief bij de planvorming.*

Sommige parken hebben een gebruikersraad. Maatschappelijk draagvlak is belangrijk voor de Nationale Parken. Door plannen af te stemmen met belangengroepen in de streek wordt draagvlak vergaard. Gebruikersraden dragen op die manier bij aan maatschappelijk draagvlak. Daarbij kunnen gebruikersraden een belangrijke rol spelen in het meedenken over de implementatie van plannen op uitvoeringsniveau. Er zijn parken die meerdere gebruikersraden kennen. Dit is niet wenselijk in verband met dubbele overleggen en drukte voor (de partijen in) het Overlegorgaan. Het is gewenst belangengroepen en partijen te betrekken in één breed samengestelde gebruikersraad.

## **4.4. Tot besluit**

Een succesvol Overlegorgaan is in staat belangen te verbinden en slaagt er in om in gezamenlijkheid gestalte te geven aan de ontwikkeling van een Nationaal Park. De huidige diverse organisatievorm van de Nationale Parken faciliteert verbinding van belangen. Er is geen aanleiding die organisatievorm in de basis aan te passen. Wel kan de organisatie van de Nationale Parken worden versterkt. In dit rapport worden concrete handvatten geboden om dit te bewerkstelligen. Hiermee vormt dit rapport een impuls om een verbeteringsproces in gang zetten. Dit verbeteringsproces is geen eenmalig proces. Het ontwikkelen en up-to-date houden van een organisatie, het stellen van ambities en het uitvoeren hiervan is een continu proces dat voortdurend gevoed moet worden. Ondanks de verschillen tussen de Nationale Parken kunnen universeel toepasbare best-practices worden geïdentificeerd. Zoek elkaar op. Niet om elkaar op te dragen hoe het moet, maar om elkaar te inspireren en uit te dagen. Om op die manier te komen tot een goed functionerend stelsel van Nationale Parken in Nederland. Een stelsel van Nationale Parken dat zowel individueel als collectief van grote waarde is en blijft voor de huidige en voor toekomstige generaties.







## **Bijlage 1.**

### **Casestudies**

#### **1.            *Inleiding***

In het hoofdrapport is de organisatie en werkwijze van de Nationale Parken beschreven en geanalyseerd. Daarbij is beschreven dat de Overlegorganen van de verschillende Nationale Parken, ondanks dat zij in beginsel een gelijkvormige opzet kennen, een uiteenlopende samenstelling kennen, op verschillende wijzen zijn georganiseerd en op verschillende wijzen functioneren. De oorzaak hiervoor ligt in de diversiteit van de (bestuurlijke) omgeving waarin de Nationale Parken gelegen zijn en in de zelfstandigheid van de Nationale Parken.

Omdat de Nationale Parken op verschillende aspecten van elkaar verschillen, doen de problemen die in hoofdstuk drie van het rapport zijn omschreven zich niet in alle parken in dezelfde mate voor. De problemen die parken ervaren en de mate waarin parken er in slagen deze problemen het hoofd te bieden verschillen per park.

In deze bijlage wordt de situatie beschreven in twee Nationale Parken; Nationaal Park De Biesbosch en de Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa. Deze parken zijn uitgekozen in samenspraak met de begeleidingscommissie. De parken zijn geselecteerd omdat de parken een verschillende opzet kennen. Beide parken slagen er ondanks hun uiteenlopende opzet beiden in om op succesvolle wijze te functioneren. In paragraaf 2. wordt de situatie in Nationaal Park De Biesbosch omschreven. Paragraaf 3. beschrijft de situatie in Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa.

#### **2.            *Nationaal Park De Biesbosch***

##### **2.1.        *Omschrijving gebied***

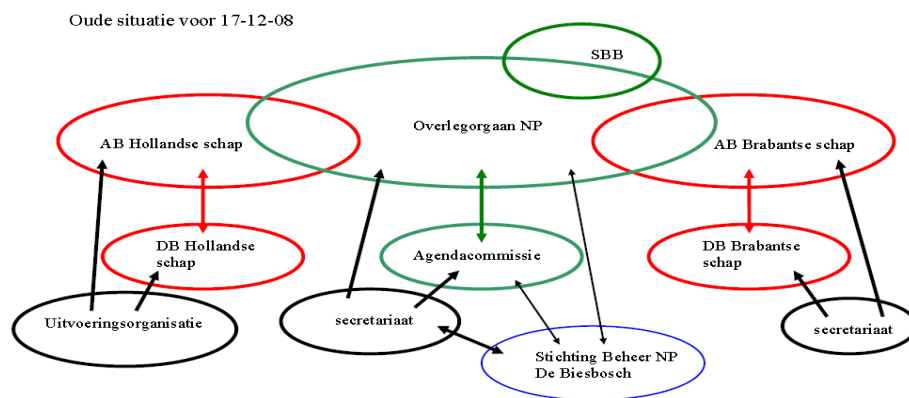
De Biesbosch is een nat gebied met honderden kreken, eilandjes, wilgenbossen en bijzondere planten en dieren. Nationaal Park De Biesbosch is opgericht in 1994. Het kent een oppervlakte van ca. 9000 ha en is daarmee een van de grotere Nationale Parken van Nederland. Het Nationaal Park bevindt zich in een bestuurlijk druk gebied; een drietal gemeenten, een tweetal provincies, twee recreatieschappen en twee waterschappen. Daarnaast zijn ook Rijkswaterstaat (vanwege de grote vaarwegen), het ministerie van Financiën (domeinen is terreineigenaar), Staatsbosbeheer (terreineigenaar en beheerder) en een waterwinbedrijf (terreineigenaar) in het Overlegorgaan vertegenwoordigd.

## 2.2. Ambitie

In een rapportage van een adviesbureau uit 2007<sup>23</sup> is uiteengezet dat de recreatiedruk op De Biesbosch in de toekomst sterk zal toenemen. Om de recreatiedruk het hoofd te kunnen bieden is besloten een strategie toe te passen van zonerings. Binnen een straal van ongeveer 15 km rond het Nationaal Park wordt een gebied ontwikkeld met een recreatiefunctie. De toenemende recreatiedruk wordt op deze manier opgevangen in een 'schil' rondom het Nationaal Park.<sup>24</sup> Op die manier heeft het Nationaal Park zelf niet te lijden onder de toenemende recreatie. De recreatiedruk wordt mogelijk zelfs beperkt omdat zij gedeeltelijk wordt verplaatst naar de 'schil'. Op deze wijze blijven de natuurwaarden binnen het Nationaal Park geborgd. Met de ontwikkeling van een 'schil' rondom het park is veel afstemming gemoed. Het project kent een hoog ambitieniveau.

## 2.3. Kenmerken van de organisatie

Het Nationaal Park wordt bestuurd door het Overlegorgaan. De besluitvorming binnen het Overlegorgaan vindt, zo wordt bepaald in het oprichtingsconvenant, plaats bij meerderheid van stemmen. In de praktijk wordt echter gestreefd naar consensus. Het overlegorgaan kent een gebruikersraad waarin belanghebbenden hun gedachten over de ontwikkelingen in het park kunnen ventileren. De organisatie van het Nationaal Park kende tot december 2008 een agendacommissie. Deze functioneerde als het dagelijks bestuur van het Overlegorgaan. Ten behoeve van het beheer van financiële middelen en de mogelijkheid rechtshandelingen te verrichten is een beheersstichting in het leven geroepen. Het secretariaat van De Biesbosch (0,5 fte) is ondergebracht bij de provincie Noord-Brabant. Staatsbosbeheer is de belangrijkste terreinbeheerder binnen het Nationaal Park.



Figuur 1

Sinds 1970 bestaan in en om het gebied van De Biesbosch twee Natuur- en recreatieschappen; een Zuid-Hollands schap 'de Hollandse Biesbosch' en een Brabants schap 'Nationaal Park De Biesbosch.' Samen vormen de twee schappen een gebied dat bestaat uit het Nationaal Park en de 'schil' er omheen. De Natuur- en recreatieschappen zijn ingericht op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het bestuur van de schappen bestaat uit vertegenwoordigers van de provincie en de gemeenten uit het gebied. De schappen hebben tot taak de recreatie te reguleren en de natuur te

<sup>23</sup> Kortman, B., Kuysters, C.M.F., De Biesbosch – Evenwicht tussen natuur en recreatie, Leisuresult, 2007

<sup>24</sup> Hooff, T. van, Bruin, T. de, Ondergedompeld in de Biesbosch – Beleidsplan Recreatie en Toerisme voor de Biesbosch Regio, 04-06-08.

beschermen. De schappen hebben hiertoe enkele verordeningen opgesteld en zijn belast met de handhaving daarvan.

De beide schappen kennen een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een uitvoeringsorganisatie of een secretariaat. Daarnaast kennen ze een gebruikersraad waarin vertegenwoordigers van belangenverenigingen en andere belanghebbenden inspraak kunnen leveren op de plannen van het schap. Natuur- en recreatieschap Hollandse Biesbosch is erg actief. Het beheert 220 ha grond, en exploiteert een bezoekerscentrum en een aantal rondvaartboten. Natuur- en recreatieschap Nationaal Park De Biesbosch leidt een slapend bestaan.

## 2.4. Organisatieverandering

Zoals figuur 1 laat zien, kent De Biesbosch een groot aantal organisaties die allemaal een taak hebben in het gebied. Dit leidt tot een grote bestuurlijke drukte en tot rolverwarring.

Sinds de jaren negentig bestaat de intentie het aantal organisaties dat een taak heeft in het gebied in en rondom Nationaal Park De Biesbosch terug te brengen.<sup>25</sup> Met het verschijnen van het rapport 'De Biesbosch, evenwicht tussen natuur en recreatie' (Leisuresult) waarin is beschreven dat de recreatiedruk zal toenemen is deze intentie opnieuw op de agenda gekomen.

Op 17 december 2008 heeft het Overlegorgaan besloten een organisatieverandering in gang te zetten die uiteindelijk moet leiden tot het instellen van een Parkschap. Dit Parkschap zal de vorm kennen van een gemeenschappelijke regeling. In het Parkschap worden de twee recreatieschappen samengevoegd tot één organisatie. Eén organisatie waarin het hele Biesbosch gebied, inclusief de 'schil', integraal bestuurd kan worden. In het besluitvormingsdocument van het Overlegorgaan worden de volgende redenen genoemd voor de organisatieverandering:<sup>26</sup>

- De ontwikkeling van een recreatiezone om het Nationaal Park en andere ontwikkelingen rondom het park kunnen met de 'oude' organisatiestructuur niet adequaat worden opgepakt.
- Het Overlegorgaan is geen juridische entiteit, het kent geen formele bevoegdheden. Het kan geen personeel in dienst nemen.
- De organisatie erg complex. Er is sprake van veelvuldig overleg. Er zijn meerdere gebruikersgroepen, twee natuur- en recreatieschappen en een Overlegorgaan. Hierdoor worden dezelfde zaken meerdere malen besproken door veelal dezelfde mensen.
- De gelijkwaardigheid van partijen in het Overlegorgaan werkt negatief door op de slagkracht.
- Er is een structureel gebrek aan ondersteuningscapaciteit.

De eerste stap in het proces van de organisatieverandering is reeds gezet. Per 1 januari 2009 is een Bestuurlijke Commissie ingesteld die fungeert als Nationaal Parkschap in oprichting. De recreatieschappen zijn momenteel doende hun taken over te dragen aan de Bestuurlijke Commissie. De Bestuurlijke Commissie wordt gevormd door de drie gemeenten en twee provincies in het gebied en staat onder leiding van de voorzitter van het Overlegorgaan. De beide schappen, de beheersstichting en het Overlegorgaan blijven in stand totdat het Parkschap gevormd is.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Rapportage inzake de bestuursvorm van het Nationaal Park de Biesbosch, Bureau OPUS, 15-04-02

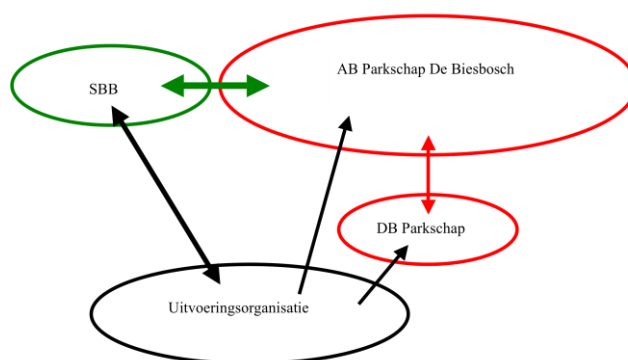
<sup>26</sup> Bijlage 2 van Beslispuntennotitie t.b.v Overlegorgaan 17 december 2008

<sup>27</sup> De beoogde datum hiervoor is 1 juli 2010.

De Bestuurlijke Commissie heeft de taak om plannen op te stellen en uit te voeren, en functioneert als agendacommissie van het Nationaal Park. Daarbij heeft de Bestuurlijke commissie de taak gestalte te geven aan de vormgeving van de organisatie van het Parkschap. Hoe deze organisatie er precies uit gaat zien is nog niet geheel duidelijk. Het idee is om het Parkschap te laten bestaan uit de twee provincies en de drie gemeenten in het gebied. Staatsbosbeheer zal dan via een joint venture constructie in staat worden gesteld haar centrale rol in het gebied te blijven vervullen. Het Parkschap zal een dagelijks bestuur en een uitvoeringsorganisatie kennen.

Zoals figuur 2 laat zien is er in de beoogde situatie van een Parkschap geen plaats meer voor het Overlegorgaan. Of de minister van LNV akkoord zal gaan met opheffing van het Overlegorgaan en of de ministerie van LNV nog een rol zal spelen in het Nationaal Parkschap is nog niet duidelijk. Hierover hebben het ministerie en het Nationaal Park nog geen overeenstemming bereikt.

Beoogde situatie na 01-07-2010



Figuur 2

## 2.5. De sterke en minder sterke kanten

De beoogde organisatievorm kent sterke kanten en minder sterke kanten. In deze paragraaf worden de sterke en minder sterke kanten toegelicht.

Sterk aan de organisatieverandering is dat de schappen en het Overlegorgaan in elkaar opgaan. Hierdoor ontstaat een orgaan dat over een groter gebied gaat. Dit faciliteert een integrale gebiedsaanpak. Bovendien vermindert het aantal overleg- en inspraakclubs. Hierdoor kan de ontwikkeling en het beheer van het gebied efficiënter gecoördineerd worden.

Door te kiezen voor de vorm van een gemeenschappelijke regeling kan voort worden gebouwd op de reeds bestaande schappen. De taken die de schappen reeds uitvoerden, zoals het maken en handhaven van verordeningen, kunnen gemakkelijk worden ondergebracht in het nieuwe Parkschap.

Een ander voordeel is dat de organisatie rechtspersoonlijkheid verkrijgt door te kiezen voor de vorm van een schap. Hierdoor kan de organisatie zelfstandig overeenkomsten aangaan, gelden beheren, personeel in dienst nemen en in beroep gaan bij een rechter. Dit is echter niet gebonden aan de vorm van een schap. Ook andere rechtspersonen zijn hiertoe in staat.

Om deel te kunnen nemen aan een Parkschap dient een partij bestuursorgaan te zijn. Niet alle spelers die nu lid zijn van het Overlegorgaan kunnen om deze reden zitting nemen in het Parkschap. Staatsbosbeheer en de Waterschappen worden, ondanks dat zij bestuursorgaan zijn, niet

opgenomen in het Parkschap.<sup>28</sup> Met de oprichting van een Parkschap wordt de vrijwilligheid van het huidige model weggenomen en wordt het aantal spelers in het park verminderd. Hierdoor bestaat het risico dat draagvlak verloren gaat bij deze partijen. Daar staat tegenover dat een vermindering van het aantal spelers de slagvaardigheid ten goede komt.

Het is niet duidelijk hoe de organisatie van het Parkschap er uiteindelijk uit gaat zien. Er bestaat onduidelijkheid over de toekomstige rol van het ministerie van LNV en over de bevoegdheden van Staatsbosbeheer. De kans bestaat dat Staatsbosbeheer wanneer zij via een joint venture constructie gelieerd wordt aan het Parkschap, bij besluitvorming kan worden gepasseerd. Dit verdient aandacht bij de inrichting van het Schap.

De organisatieverandering binnen De Biesbosch is een interessante ontwikkeling die goede perspectieven kan bieden voor de toekomstige organisatie van de Nationale Parken. Aan de andere kant moet bedacht worden dat de organisatievormgeving is toegesneden op de situatie in De Biesbosch en dat zij onduidelijkheden kent en mogelijke risico's in zich draagt. Het is om deze reden niet raadzaam voor andere parken om deze organisatievorm één op één over te nemen. Het is echter zeker de moeite waard de ontwikkelingen in De Biesbosch op de voet te blijven volgen.

### **3. Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa**

In het besluitvormingsdocument naar aanleiding waarvan is besloten de organisatietransitie van De Biesbosch in gang te zetten wordt gemeld: "Binnen de huidige bestaande kaders is veel mogelijk. Structuurwijzigingen zijn geen noodzakelijkheid en ook geen randvoorwaarde voor succes." In deze paragraaf wordt de situatie beschreven in Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa. Dit park vormt een goed voorbeeld van de stelling dat een Nationaal Park ook zonder een structuurwijziging succesvol kan opereren.

#### **3.1. Omschrijving gebied**

Het Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa ligt in het noordoosten van de provincie Drenthe, in het stroomgebied van de Drentsche Aa. Het totale gebied van het nationaal beek- en esdorpenlandschap bedraagt 10.000 ha en heeft haar grenzen in de vorm van de driehoek Assen-Gieten-Glimmen, begrensd door het Noord-Willemskanaal, de oostrand van Assen, de N33, de N34 en de provinciegrens van Groningen. In het Nationaal beek- en esdorpenlandschap is thans circa 3000 ha aangewezen en ingericht als natuurgebied.

Het Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa is geen Nationaal Park in de strikte betekenis. Het park is verschillend van andere Nationale Parken omdat het gebied grotendeels een agrarisch cultuurlandschap is en bewoningskernen heeft. De landbouw is een belangrijke beeldbepaler in het gebied. Ruim de helft van de oppervlakte heeft een landbouwbestemming. De Drentsche Aa is dus geen aaneengesloten natuurgebied. Typerend voor het gebied zijn de diverse landschappelijke onderdelen. Landbouw en dorpen maken hier integraal deel van uit. Mede om die reden is gekozen voor een park met een 'verbrede doelstelling'.<sup>29</sup> Dit betekent dat naast natuurontwikkeling, landbouw en de leefbaarheid in de dorpen tevens centraal staan.

---

<sup>28</sup> Staatsbosbeheer wordt zeggenschap beloofd in de vorm van een joint venture constructie.

<sup>29</sup> Séverine van Bommel. 'Understanding experts en expertise in different governance contexts; the case of nature conservation in de Drentsche Aa area in the Netherlands', PhD-thesis, Wageningen University, 2008.

### **3.2. Ambitie**

De ambities van het Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa zijn op hoofdlijnen in het Beheer-, Inrichtings- en Ontwikkelingsplan (hierna: BIO-plan) omschreven. Dit plan is op 3 juni 2002 als basis voor de uitvoering door het, destijds nog in te stellen, Overlegorgaan opgesteld. Het BIO-plan beschrijft de visie op de gewenste gemeenschappelijk gedragen integrale ontwikkeling van het gebied voor de komende dertig jaar.

De ambities en doelstellingen van de Drentsche Aa zijn gebaseerd op een basisfilosofie die bij de oprichting van het Nationaal beek- en esdorpenlandschap is ontwikkeld. De basisfilosofie komt er op neer dat het behoud van het gebied gebaat is bij de verdere ontwikkeling en niet door het landschap te conserveren: de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie. Het bestaande landschap is in deze filosofie het vertrekpunt van nieuwe ontwikkelingen. Ontwikkelingen zijn toegestaan en gewenst maar moeten in het verlengde liggen van de ontstaansgeschiedenis en de onderliggende structuren. Dat betekent bijvoorbeeld dat niet alleen de natuur, maar ook de landbouw in het Drentsche Aa gebied zich moet kunnen blijven ontwikkelen. Bij de basisfilosofie behoort tevens een interactief communicatieproces, dat bewoners en betrokkenen uitnodigt in de lijn van deze filosofie te handelen en mee te denken. Deze visie komt ook tot uiting in de ontwikkeling van een 'levend bezoekersnetwerk'. De Drentsche Aa ontwikkelt een netwerk van een aantal informatiepunten en activiteiten verspreid over het hele gebied. Het idee daarbij is dat de dorpen samen het netwerk vormen en dat de bewoners een grote rol spelen bij de invulling.

### **3.3. Kenmerken van de organisatie**

#### *De rol van de provincie*

Provincies hebben een zeer sterke positie in de Overlegorganen van de Nationale Parken. De visie van de provincie op een Nationaal Park bepaalt in grote mate de speelruimte die de overige partijen in het overlegorgaan hebben. Ook in de Drentsche Aa kan de provincie Drenthe als een zeer belangrijke speler beschouwd worden. De provincie Drenthe is daarnaast een goede partner van het Overlegorgaan. Essentieel is dat de provincie de natuur ziet als een belangrijke kwaliteit van de provincie. De doelstellingen van het Nationaal Park komen overeen met de visie van de provincie betreffende de natuur. In de beleidsbepaling van de provincie betreffende natuurwaarden speelt het Overlegorgaan van het National Park een belangrijke rol.

#### *Uitvoering*

In het bewerkstelligen van de doelstellingen en in het functioneren van het Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa speelt de secretaris van het Overlegorgaan een belangrijke rol. De secretaris van het Overlegorgaan is tevens secretaris van de gebiedscommissie en van het Nationale Landschap. Om die reden heeft hij 1.5 fte tot zijn beschikking. Dit is meer dan de meeste secretarissen van de Overlegorganen hebben. De secretaris van het Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa heeft hiermee voldoende tijd voor het uitoefenen van zijn taken als secretaris. Voor de uitvoering van de activiteiten beschikt het Nationaal Park daarnaast over een werkgroep en een projectgroep. Een projectgroep adviseert het overlegorgaan op inhoudelijke onderdelen, vooral over de inrichting, beheer en ontwikkeling van het Drentsche Aa gebied. De werkgroep zorgt voor communicatie, voorlichting en educatie bij het uitvoeren van de plannen. Het gaat naast kennisoverdracht, om het creëren van draagkracht.



### *Verbinding met de omgeving*

Het Nationaal beek- en esdorpenlandschap is naast een Nationaal Park tevens een Nationaal Landschap. Sinds de vaststelling van de nota ruimte door de Eerste Kamer op 17 januari 2006 is de Drentsche Aa officieel een Nationaal Landschap. Het betreft het hele stroomgebied. Doel van een Nationaal Landschap is de kwaliteiten te behouden, duurzaam te beheren en te versterken. Doordat het Nationaal Park tevens een Nationaal Landschap is, heeft het Nationaal Park een extra status. Het beschermingsregime van het Nationale Landschap is tevens van toepassing op het Nationale Park. Activiteiten in het park worden afgestemd op de doelstellingen van het Nationale Landschap. De dubbele status als Nationaal Park en Nationaal Landschap brengt verder ook extra gelden met zich mee.

De relatie met de omgeving wordt in de Drentsche Aa nog versterkt doordat het Overlegorgaan van het Nationaal Park ook als gebiedscommissie ingesteld is met als werkgebied het Nationaal Landschap Drentsche Aa. In Nederland wordt voor de uitvoering van het ILG programma gewerkt met gebiedscommissies. In de provincie Drenthe zijn 5 gebiedscommissies ingesteld, waaronder de gebiedscommissie de Drentsche Aa. Een gedeputeerde is als lid van het Overlegorgaan verantwoordelijk voor de uitvoering van het gebiedsgericht beleid. De functie van het Overlegorgaan als gebiedscommissie is het geven van advies over de voorgestelde projecten, waarna gedeputeerde staten hierover beslist. De leden van het Overlegorgaan nemen dus tevens zitting in de gebiedscommissie. Daarnaast heeft het Overlegorgaan een directe ingang tot ILG bronnen.

In de verbinding met de bestuurlijke omgeving speelt de secretaris van het Nationale Park een centrale rol. Hij is zowel aangesteld als secretaris van het Overlegorgaan, als secretaris van het Nationale Landschap en van de gebiedscommissie. Hierdoor heeft hij een zeer sterke positie en staat het Overlegorgaan in goede verbinding met de provincie Drenthe.

### *Besluitvorming*

In het stelsel van de Nationale Parken is het Overlegorgaan het enige formele orgaan waar besluitvorming aangaande het Nationale Park plaatsvindt. Naast de formele vergaderingen van het Overlegorgaan van de Drentsche Aa spreken partijen tevens op informele wijze met elkaar. Met name treden partijen met conflicterende zienswijzen, op initiatief van de voorzitter, met elkaar in overleg. Op deze wijze wordt buiten de formele vergaderingen van het Overlegorgaan getracht om zienswijzen op elkaar af te stemmen.

## **3.4. Sterke en minder sterke kanten**

Uit bovenstaande uiteenzetting valt af te leiden dat het Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa succesvol functioneert. Binnen de huidige organisatiestructuur van het Nationale Park, zoals ingesteld in 2002, weet het Overlegorgaan op effectieve wijze te opereren. Verschillende factoren dragen bij aan dit succes.

Allereerst is het draagvlak groot ten aanzien van de activiteiten en doelstellingen van het Nationaal Park. Belangen van alle betrokken partijen zijn vertaald in de ambities van het park. De ontwikkeling van een 'levend bezoekersnetwerk' stipt het belang van de betrokkenheid van bewoners en recreanten aan. Door de verbrede doelstelling en de basisfilosofie is er in het park niet alleen ruimte voor natuur, maar ook voor landbouwontwikkeling en wonen. Niet alleen de natuur, maar ook lokale belangen van bewoners, landbouwers en andere domeineigenaren worden in de doelstellingen van het Nationaal Park geïntegreerd. In het Overlegorgaan worden de verschillende belangen gebundeld en dit heeft een positief effect op het draagvlak. Het betrekken van alle partijen bij de ontwikkeling

van het park kan daarentegen wel de slagvaardigheid van het Overlegorgaan verminderen. Het Overlegorgaan heeft met meerdere belangen rekening te houden waardoor de besluitvorming en het bereiken van consensus kan worden belemmerd.

Het Overlegorgaan van het park heeft een sterke verbinding met de bestuurlijke omgeving van het park. Het Overlegorgaan functioneert als spin in het web als het gaat om (ruimtelijke) ontwikkelingen in het park. Allereerst is hierbij van belang dat de provincie Drenthe veel waarde hecht aan de natuur in de provincie. Dit heeft een positieve invloed op de speelruimte van het Overlegorgaan. Het Overlegorgaan kan richting geven aan het beleid en daarmee bijdragen aan positieve ontwikkelingen voor het Nationale Park.

Daarnaast is het Nationaal Park verbonden met het Nationaal Landschap. Doordat het park onderdeel uitmaakt van het Nationale Landschap kan het Overlegorgaan zich beter zichtbaar maken in de omgeving. Het overlegorgaan is beter op de hoogte van de ruimtelijke ontwikkelingen van het Nationaal landschap en kan hier de activiteiten voor het park op af stemmen. Hierbij is cruciaal dat het Overlegorgaan tevens de gebiedscommissie is. Het Overlegorgaan heeft om die reden de mogelijkheid om een leidende rol te spelen in de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied. Dit heeft ook een positieve weergave op de slagvaardigheid van het Overlegorgaan. Doordat het Overlegorgaan en de gebiedscommissie hetzelfde orgaan zijn, is het eenvoudiger om de activiteiten op elkaar af te stemmen. Onderwerpen hoeven niet in twee verschillende organen besproken te worden en besluiten kunnen sneller worden genomen. Verder kan op efficiënte wijze aansluiting gezocht worden bij de doelstellingen van de WILG.

In de verbinding met de omgeving speelt ook de secretaris van het Overlegorgaan een centrale rol. Hij is zowel secretaris van het Overlegorgaan als van de gebiedscommissie en het Nationale Landschap. Om deze reden neemt de secretaris een sterke positie in; hij is een spin in het (bestuurlijke) web. Hij heeft veel kennis van alle ontwikkelingen en activiteiten op het gebied van natuur in de provincie Drenthe. Hij heeft veel contacten met belangrijke spelers en heeft daarom de mogelijkheid om op bestuurlijk vlak verbindingen te leggen. Dit komt de positie en de slagvaardigheid van het Overlegorgaan ten goede.

Op de slagvaardigheid weet ook het informele 'vooroverleg' van het Overlegorgaan een positieve stempel te drukken. Indien noodzakelijk worden belangen van betrokken partijen op elkaar afgestemd in een informeel overleg zodat de besluitvorming in het Overlegorgaan op een efficiënte wijze kan plaatsvinden.

Ten slotte beschikt het Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa over een sterke uitvoeringsorganisatie. De secretaris heeft een sterke positie op het bestuurlijke vlak en beschikt over 1.5 fte. Hierdoor beschikt het Nationale Park over voldoende uitvoeringscapaciteit. De secretaris stemt de activiteiten en projecten in het park goed op elkaar af en heeft hierbij het overzicht. Tevens geeft hij sturing aan het initiëren van projecten en plannen voor activiteiten. Daarnaast heeft het Nationale Park beschikking over een projectgroep en een werkgroep. Hierdoor kunnen werkzaamheden voor de dagelijkse gang van zaken van het park en activiteiten in het kader van projecten goed gescheiden worden gehouden. Op deze wijze wordt het Overlegorgaan op een efficiënte wijze ondersteund.

#### **4. *Lessen voor de Nederlandse situatie***

Nationaal Park De Biesbosch en Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa kennen een verschillende organisatie. Beide Nationale Parken weten op een eigen manier een goed

functionerende organisatie neer te zetten die de taken van de Nationale Parken op gedegen wijze uitvoert. Wat hieruit opgemaakt kan worden, is dat verschillende parken, op verschillende wijze succesvol kunnen zijn.

Het verschil in organisatievorm en wijze van functioneren maakt dat eigenlijk niet gesproken kan worden over het functioneren of de organisatie van *de* Nationale Parken. Veeleer kan worden gesproken van een verscheidenheid aan werkwijzen en organisatievormen van de Nationale Parken. Gezien het feit dat twee verschillend georganiseerde Overlegorganen in twee verschillende (bestuurlijke) omgevingen allebei op hun eigen manier succesvol kunnen zijn, kan gesteld worden dat het gaat om een gelegitimeerde verscheidenheid.



## Bijlage 2.

### De situatie in het buitenland

#### 1. *Inleiding*

In dit onderzoek is het voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag raadzaam om een vergelijking te maken met (de organisatie van) Nationale Parken in enkele andere Europese landen. Gekozen is voor een vergelijking met Engeland (deel van het Verenigd Koninkrijk) en Duitsland. In deze bijlage wordt voor Engeland en Duitsland nagegaan of voor de Nederlandse situatie lering kan worden getrokken uit de eigendomsverhoudingen, de status, het doel en de organisatie van Nationale Parken in die landen.

#### 2. *National Parks en Nationalparke*

In deze paragraaf wordt in vogelvlucht beschreven op welke wijze de Engelse en Duitse Nationale Parken zijn opgezet.

##### ***Omvang en karakteristieken***

In het Verenigd Koninkrijk bevinden zich 13 *National Parks*. De grootte van de parken is gemiddeld 1462 km<sup>2</sup>. Opvallend is dat in de Engelse parken relatief veel mensen wonen.

In een *National Park* wonen gemiddeld ongeveer 35.500 mensen. Duitsland kent 14 *Nationalparke*. Een *Nationalpark* kent, inclusief wateroppervlak, een gemiddelde omvang van ongeveer 687 km<sup>2</sup>, de gemiddelde landomvang van de parken is 138 km<sup>2</sup>.<sup>30</sup> De meeste nationale parken in Duitsland zijn zogenaamde Entwicklungs-Nationalparken. Dat wil zeggen dat ze slechts voor een deel ('Kernzone') voldoen aan de voorwaarden van onverstoorde natuurontwikkeling. Het is de bedoeling dat binnen 30 jaar 75% van ieder *Nationalpark* tot deze kernzone behoort.

##### **Eigendomsverhoudingen**

In beginsel zijn de gronden die zich in de nationale parken in het Verenigd Koninkrijk bevinden, net als in Nederland, eigendom van particulieren. Delen van het grondgebied van parken worden beheerd door publieke lichamen en non-gouvernementele organisaties. De grondgebieden van een Duits Nationalpark zijn over het algemeen geheel of grotendeels in handen van overheidslichamen.

##### **Status**

Engelse National Parks, anders dan zowel de Nederlandse als de Duitse, moeten worden aangeduid als categorie V gebieden in de zin van de IUCN 'Guidelines of Protected Area Management Categories'.<sup>31</sup> Dit betekent dat de Engelse National Parks – vanuit (softlaw) international gezichtspunt

---

<sup>30</sup> Ter vergelijking: De Nederlandse Nationale Parken hebben een gezamenlijke omvang van 1200 km<sup>2</sup> en kennen een gemiddelde omvang van 60 km<sup>2</sup>.

<sup>31</sup> De definitie van categorie V gebieden luidt: 'An area of land, with coast and seas as appropriate, where the interaction of people and nature over time has produced an area of distinct character with significant aesthetic, ecological and/or cultural value, and often with high biological diversity. Safeguarding the integrity of this traditional interaction is vital to the protection, maintenance and evolution of such an area.'

– niet vallen binnen de internationaal gehanteerde definitie van nationale parken (categorie II)<sup>32</sup>. De Duitse en Nederlandse Nationale Parken zijn volgens de IUCN categorisering wel aan te duiden als Nationaal Park.

### **Doel van een park**

Een Engels National Park kent verschillende doelen. Ten eerste het beschermen en verbeteren van de natuurlijke schoonheid, fauna en het cultureel erfgoed van het park. Ten tweede het bevorderen van kennis over de gebieden en het bevorderen van het plezier in het bezoeken daarvan.<sup>33</sup> Elk National Park heeft bovendien de opdracht te zorgen voor het economische en sociale welzijn van de gemeenschappen in de nationale parken.

Het doel van de Duitse nationale parken is in eerste instantie de ongestoorde loop van de natuur niet te dwarsbomen. Voor zover de natuurbescherming het toelaat, moeten de Nationale Parken daarbij de wetenschappelijke beschouwing van het milieu, het natuurkundige inzicht en de natuurbeleving van de bevolking dienen.

### **Organisatie**

Elk Engels National Park kent een eigen, onafhankelijke National Park Authority (NPA) om de geformuleerde doelen te realiseren. De NPA's kunnen hun bevoegdheden delegeren aan (sub-)commissies. Een NPA heeft doorgaans (in een enkel geval tot meer dan 200) betaalde medewerkers in dienst die het werk in het park kunnen verrichten. Naast de NPA's van de verschillende parken bestaat er voor het gehele Verenigde Koninkrijk de Association of National Park Authorities. Daarin zijn de voorzitters en secretarissen van alle NPA's vertegenwoordigd. Daarnaast bestaat een aan de centrale overheid gelieerde adviserende organisatie; Natural England. Dit orgaan kan zowel de Minister als de NPA adviseren over de te nemen maatregelen in een park om de gestelde doelen te bereiken. Elk NPA is van rechtswege bevoegd planologische beslissingen te nemen, bijvoorbeeld over het gebruik van grond en het bebouwen van die gronden.

De organisatie van een Duits *Nationalpark* is zaak van de deelstaten van de Bondsrepubliek. De organisatie is daarmee afhankelijk van wetgeving die afkomstig is van de gedecentraliseerde wetgever. Dat betekent dat de plaats van de organisatie tussen de andere overheidslichamen, het bestuur, de publiekrechtelijke bevoegdheden, het aantal bestuurders en medewerkers en de financiering van een Nationalpark kan verschillen per park.

De *Nationalparkverwaltung* is een autonoom, onafhankelijk bijzonder bestuursorgaan. In de meeste deelstaten is het *Nationalparkverwaltung* een bestuursorgaan dat functioneert onder de Deelstaat-Minister die belast is met natuurbescherming. De *Nationalparkverwaltung* wordt in wetgeving van deelstaten vaak aangewezen als het bevoegd gezag om ontheffing te verlenen van de in diezelfde wetgeving opgelegde strenge verboden ter bescherming van het natuurgebied. De deelstaten moeten zekerstellen dat de Nationalparke op vergelijkbare wijze worden beschermd als *Naturschutzgebiete*. De specifieke karakteristieken, zoals de omvang en de dichtheid van bevolking, kunnen echter tot uitzonderingen leiden.

Ook in Duitsland kennen de nationale parken een overkoepelende organisatie ([www.europarc-deutschland.de](http://www.europarc-deutschland.de)).

---

<sup>32</sup> De definitie van categorie II gebieden luidt: 'Natural area of land and/or sea, designated to (a) protect the ecological integrity of one or more ecosystems for present and future generations, (b) exclude exploitation or occupation inimical to the purposes of designation of the area and (c) provide a foundation for spiritual, scientific, educational, recreational and visitor opportunities, all of which must be environmentally and culturally compatible'

<sup>33</sup> De wetgeving codificeert het zogenaamde *Sandford Principle*. Dat betekent dat indien de beide doelen niet door goed management met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht, voorrang moet worden gegeven aan het eerste doel.

### **3.                    *Lessen voor de Nederlandse situatie***

Uit de voorgaande beschrijving kan worden opgemaakt dat de Nationale Parken in Duitsland, Engeland en Nederland van elkaar verschillen. Niet alleen verschillen de parken in de landen qua omvang, karakteristieken, status en doelstelling, ook de aan de nationale parken toegekende bevoegdheden en (financiële en personele) middelen verschillen aanzienlijk. Voor Duitsland geldt bovendien dat de genoemde factoren zelfs per *Nationalpark* kunnen verschillen. Gezien deze onderlinge verschillen tussen de Nationale Parken in de verschillende landen is het zeer de vraag of voor de Nederlandse situatie direct lering kan worden getrokken uit de Engelse en/of Duitse situatie.

Zowel in Engeland als in Duitsland is in de afgelopen jaren een rapport verschenen over het functioneren van respectievelijk de *National Parks* en de *Nationalparke*. Verschillende aanbevelingen die in deze rapporten worden gedaan ten aanzien van het functioneren van de parken zijn, ondanks de verschillen tussen Engeland, Duitsland en Nederland, wel erg interessant voor de Nederlandse Nationale Parken.

#### **Engeland**

In het rapport van het Department for Environment, Food and Rural Affairs getiteld 'Review of English National Park Authorities' van juli 2002<sup>34</sup> wordt gemeld dat ieder park zijn eigen unieke beheersstructuur vereist. Verder wordt in het rapport beschreven dat ook in Engeland, waar de National Park Authorities publiekrechtelijke bevoegdheden kennen en over meer middelen kunnen beschikken, het niet altijd eenvoudig is om overeenstemming te bereiken over het beheer en de bescherming van de gebieden. Ook in Engeland is afstemming met beheerders van andersoortige gebieden, zoals Natura 2000 gebieden, noodzakelijk.

In het rapport wordt de aanbeveling gedaan duidelijke, gestroomlijnde besluitvormingsprocedures te ontwikkelen, waarin effectieve instrumenten verzekeren dat relevante belanghebbenden en 'stakeholders' in de het besluitvormingsproces betrokken worden. Een andere relevante aanbeveling is het invoeren van de uitwisseling van informatie over best-practices en het invoeren van een grotere (adviserende en uniformerende) rol voor *Natural England* (de organisatie op rijksniveau).

#### **Duitsland**

In een rapport over *Qualitätskriterien und -standards für deutsche Nationalparke* wordt geconcludeerd dat de Duitse Nationalparke op vele punten verschillen, omdat de deelstaten voor vele aspecten verantwoordelijk zijn.<sup>35</sup> Bovendien wordt geconcludeerd dat de verschillen in samenstelling en karakteristieken tussen Nationalparke duidelijk maken dat elk park een unieke organisatie en beheer vereist. Relevante conclusie in dat rapport is daarnaast dat de betrokkenheid van de bevolking en belanghebbenden kan worden bevorderd door het instellen van *Beiräte*, *Kuratorien* en andere adviserende gremia. Ook in Duitsland wordt de invloed van de bevolking en de andere betrokkenen dus van groot belang geacht. Verder wordt in het rapport aanbevolen een procedure vast te stellen om de effectiviteit van het beheer van de nationale parken te evalueren.<sup>36</sup>

#### **Lessen voor Nederland**

Wanneer uit de situatie in Engeland en Duitsland lering kan worden getrokken voor de Nederlandse situatie, dan zit dit voornamelijk in de aanbevelingen die in deze rapporten worden gedaan. In beide rapporten wordt benadrukt dat elk nationaal park zijn eigen, unieke beheer vereist. Tegelijkertijd

---

<sup>34</sup> Te vinden onder <http://www.newforest.gov.uk/committeedocs/cab/nfr14589.pdf>.

<sup>35</sup> Naar dat rapport wordt verwezen op de site van het Bundesamt für Naturschutzs ([http://www.bfn.de/0308\\_nlp.html](http://www.bfn.de/0308_nlp.html)).

<sup>36</sup> Zie de *Qualitätskriterien und -standards für deutsche Nationalparke* waarnaar wordt verwezen op de site van het Bundesamt für Naturschutzs ([http://www.bfn.de/0308\\_nlp.html](http://www.bfn.de/0308_nlp.html)).

komt uit beide rapporten naar voren dat veel winst kan worden behaald met de uitwisseling van best-practices en het vaststellen van algemene kwaliteitscriteria, en dat het van belang is belanghebbenden bij het besluitvormingsproces van de Nationale Parken te betrekken. Deze aanbevelingen zijn interessant voor de Nederlandse situatie.

Wat verder interessant is voor de situatie in Nederland is de constatering dat het ook in Engeland niet altijd eenvoudig is om overeenstemming te bereiken over het beheer en de bescherming van de gebieden. Dit lijkt er op te duiden dat een situatie waarin het bestuur van een Nationaal Park over rechtspersoonlijkheid en over publiekrechtelijke bevoegdheden beschikt, geen garantie is voor een slagvaardig bestuur van een Nationaal Park.



## **Bijlage 3.**

### **Samenstelling Begeleidingscommissie**

F. van Diepen-Oost	National Park Zuid-Kennemerland
J.W. Sneep	Stichting Samenwerkingsverband Nationale Parken
L. van Grieken	Stichting Samenwerkingsverband Nationale Parken
F.M.M. van Pelt	Nationaal Park Oosterschelde
G. Laeijendecker	Provincie Gelderland
A.J. Adema	IVN Nederland
T.J. Wams	Natuurmonumenten
G. van Ommering	Ministerie van LNV
T. L.J. Janssen	Ministerie van LNV

### **Deelnemers expertmeeting**

H.J. van der Windt	Rijksuniversiteit Groningen
J.W. Sneep	Stichting Samenwerkingsverband Nationale Parken
F. van Diepen-Oost	National Park Zuid-Kennemerland
M. Pleijte	Alterra
G.Jonkman	Staatsbosbeheer
J. Groen	Nationaal Park Zuid-Kennemerland / Nationaal Park Duinen van Texel

### **Data regionale bijeenkomsten**

6 mei	Zwolle
7 mei	Assen
18 mei	Utrecht
26 mei ‘	s Hertogenbosch