



# Nationale Parken in Vlaanderen

## Expertadvies categorisering Nationale Parken in Vlaanderen

21 oktober 2020

Joop Schaminée, Wageningen Environmental Research  
Henk Smit, Wing, Partner in Ruimte en Ontwikkeling  
Linde Van Bets, Wing, Partner in Ruimte en Ontwikkeling  
Nils Van Rooijen, Wageningen Environmental Research

## Dankwoord

Dit expertadvies Nationale Parken in Vlaanderen is in een korte tijdspanne van drie maanden, inclusief de zomervakantie, tot stand gekomen. Ondanks deze uitdaging, kon dit project op veel samenwerking rekening. In het bijzonder willen we graag de volgende mensen bedenken.

Ten eerste de geïnterviewden die middels een boeiend gesprek een belangrijke bijdrage vanuit verschillende invalshoeken leverden: Noah Janssen, directeur Natuurbeheer, en Peter Symens, beleidsmedewerker bij Natuurpunt, Johan van den Bosch, projectleider Nationaal Park Hoge Kempen bij Regionaal Landschap Kempen en Maasland, Els Hofkens en Karl Cordemans, beiden projectleider Landschapsparken bij de Vlaamse Landmaatschappij, Jan Bastiaens, erfgoedonderzoeker landschap bij het Agentschap voor Onroerend Erfgoed, Janneke van Montfort, manager Nationale Parken Bureau Nederland, Hendrik Oosterveld, voormalig voorzitter Nationaal Park Drentsche Aa en voorzitter van de Samenwerkingsverband Nationale Parken Nederland, en Stella van Uffelen, programmamanager NLDelta.

Ten tweede, de ambtelijke overleggroep Vlaamse Parken waarin het expertadvies verscheidene keren besproken is en steeds op constructieve en verrijkende feedback kon rekenen. Omdat de deelnemers aan de ambtelijke overleggroep Vlaamse Parken tijdens de verschillende overleggen wisselden, noemen we deze hier niet bij naam. In het bijzonder bedanken we graag Jan Bastiaens, Els Hofkens en Veerle Campens voor de uitgebreide feedback op het concept expertadvies.

Ten derde, onze opdrachtgever Dries Desloover, projectleider Nationale Parken bij het Agentschap voor Natuur en Bos. Gedurende de doorloop van het project stond Dries altijd klaar voor tussentijds overleg en zorgde hij ervoor dat de feedback uit de ambtelijke overleggroep gebundeld aan Wing en Wageningen Environmental Research toegestuurd werd, wat erg efficiënt werkte. Kortom we kijken terug op een aangename samenwerking.

## Samenvatting

Het strategisch project Nationale Parken wil aan de hand van een set van ontwerpcriteria, beleid ontwikkelen dat de kwaliteit, omvang en maatschappelijke dynamiek van unieke natuurgebieden een boost geeft, conform het Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024. Dit expertadvies gaf daarom antwoord op de volgende kernvraag:

*Welke ontwerpcriteria voor Nationale Parken in Vlaanderen sluiten goed aan bij de specifieke Vlaamse context en welke IUCN categorie (II, V of mengvorm) past daar het beste bij?*

De analyse, voorafgaand aan de scenario ontwikkeling en het advies over de ontwerpcriteria, spitste zich toe op de internationale benchmarks voor categorisering, de Vlaamse context en best practices.

Uitgaande van de definities van IUCN lenen vooral categorieën II Nationale Parken en V Beschermde landschappen en zeeschappen zich voor de Vlaamse context, afhankelijk van de focus op respectievelijk het borgen van natuurwaarden en inzetten op duurzame gebiedsprocessen. Omdat Vlaanderen het bredere verband tussen natuurkernen, historische landschappen en cultuurhistorisch erfgoed hoog in het vaandel heeft, biedt UNESCO aanvullend een inspirerend kader.

Ondanks de opkomst van nieuwe, vaak zelfverklaarde, gebiedsstatuten en lokale vormen van natuurbescherming en een toename van de gebiedsgerichte werking ten behoeve van het ruimtelijk beleid, blijft het een uitdaging om grote en ecologisch samenhangende natuurgebieden in te stellen. Dit komt door het samenspel van enerzijds zonevreemd gebruik in gebieden die bestemd zijn voor natuur en bos en anderzijds de ligging van de aanwezige biologische natuur gelegen in niet of minder beschermde ruimtelijke bestemmingen. Dit onderschrijft de behoefte van het Vlaamse Regeerakkoord voor de oprichting van ten minste vier nationale parken.

Met betrekking tot de best practices zijn zowel ervaringen met stimulerend beleid als de werking van gebiedscoalities in kaart gebracht aan de hand van de transitie van Nationale Parken in Nederland en casussen Nationaal Park De Hoge Kempen, Nationaal Park de Drentsche Aa en Nationaal Park in oprichting NLDelta. Dit gaf inzicht in belangrijke lessen, betreffende de oprichting van een stelsel van parken, mogelijkheden voor een combinatie van IUCN categorieën II en V, de samenwerking tussen top-down aansturing en bottom-up coalitievorming, netwerkontwikkeling en internationale samenwerking.

Deze analyse leverde belangrijke bouwstenen voor de scenario ontwikkeling die aan de hand van de ontwerpcriteria verder uitgediept werd.

Er zijn drie scenario's ontwikkeld, waarin Nationale parken én Landschapsparken telkens gelijkwaardig beschouwd worden. In Scenario I ligt de focus van de Nationale parken op de ontwikkeling van natuur (IUCN-categorie II), die van de Landschapsparken op de ontwikkeling van landschappelijke kwaliteiten (IUCN-categorie V), in een gescheiden setting. In Scenario II wordt de natuurkern van het Nationale park omgeven door een landschapszone, die naast het versterken van natuurwaarden ook de vervulling van andere functies, zoals recreatie, waterberging, circulaire landbouw en beleving, nastreeft. In termen van de IUCN worden aan het Nationale park (binnen de begrenzing daarvan) aspecten van categorie V toegevoegd. In Scenario III worden de Nationale Parken en Landschapsparken in samenhang met elkaar vormgegeven, waarbij ruimtelijke ontwikkelzones worden gedefinieerd. In termen van de IUCN gaat het hierbij om een mengvorm van categorieën II en V in een setting waarbij natuur en landschap niet los kunnen worden gezien van andere maatschappelijke belangen en hier zelfs richting aan geven.

In de verschillende scenario's werd de bandbreedte per ontwerpcriteria, respectievelijk: (1) zonering en omvang, (2) kritische performance indicators voor het gebiedsstatuut, (3) hefbomen, (4) sturend of regelgevend beleid, (5) onderscheid tussen nationaal park en landschapspark, (6) omgaan met versnipperde eigendomsstructuur tussen overheden en private eigenaars, en (7) grensoverschrijdende samenwerking, geschetst.

Concluderend sluit Scenario II b het beste aan bij de specifieke Vlaamse context. In Scenario II b vindt de landschapszone plaats binnen de begrenzing van het Nationaal Park. Dit biedt veel mogelijkheden om zowel natuurwaarden als andere functies via een gebiedsgerichte aanpak binnen het statuut Nationaal Park vorm te geven. Scenario III bouwt dit verder uit, in samenhang met de maatschappelijke uitdagingen die Vlaanderen kent. Ondanks het wenkend perspectief dat dit scenario schetst, is dit eerder relevant op de lange termijn, omdat Vlaanderen nu aan de vooravond van de oprichting van een stelsel van Nationale Parken staat en zulke transitie een aanzienlijk tijdsbeslag vereisen.

## Inhoudstafel

Samenvatting .....	2
Inhoudstafel .....	
1. Aanleiding .....	6
2. Werkwijze & methoden .....	8
3. Analyse van de categorieën.....	10
4. Analyse van de Vlaamse context.....	19
5. Beknopt overzicht best practices .....	24
6. Voorstel en afweging alternatieve scenario's.....	34
7. Advies met betrekking tot de ontwerpcriteria .....	39
8. Conclusie .....	50
Referenties .....	53

# 1. Aanleiding

De Vlaamse natuur is gekenmerkt door natuurgebieden van topkwaliteit. Om deze natuurgebieden een efficiënte bescherming te bieden en verder te ontwikkelen enerzijds en voldoende zichtbaar te maken naar de buitenwereld anderzijds, zien we laatste decennia twee trends in het Vlaamse ruimtelijke beleid.

Ten eerste, de opkomst van nieuwe, vaak zelfverkleerde, gebiedsstatuten en lokale vormen van merkenbeleid. Ondertussen kent Vlaanderen daarmee een scala aan nationale parken, landschapsparken, rivierparken, grensparken, Geoparken, landbouwparken, Biosfeergebieden en diverse andere vormen van streek- en gebiedsprofilering. Een belangrijke vermelding in deze context krijgen de regionale landschappen. In de jaren 1990 werden deze opgericht voor een beperkt aantal keurmerklandschappen, dat wil zeggen gebieden met een bijzondere landschapskwaliteit en identiteit. Momenteel zijn deze uitgegroeid tot een gebiedsdekkend instrument voor natuur- en landschapsherstel in nagenoeg heel Vlaanderen.

Ten tweede, de toename van de gebiedsgerichte werking ten behoeve van het ruimtelijk beleid (Departement Omgeving, 2018). Uiteraard hangt deze nauw samen met de opkomst van bovenstaande gebiedsstatuten. De gebiedsgerichte werking wordt als oplossing gezien om hefboomen te creëren voor zowel effectief natuurbeleid, als koppelingen en zelfs synergiën met andere beleidsdomeinen. De gebiedsgerichte werking stimuleert op die manier niet alleen een meer integrale aanpak op de inhoud, maar ook een integrale en efficiënte manier van samenwerken door middel van het stimuleren van lokale gebiedscoalities, het maximaal benutten van beperkte middelen en het aanbrengen van structuur in de bestuurlijke drukte in deze gebieden.

Deze trends in het Vlaams natuurbeleid onderstrepen de tweeledige aanleiding voor de inzet op een viertal Vlaamse Parken in het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024, te weten (1) de nood aan kwaliteitsvol parkenbeleid, en (2) de nood aan focus in de gebiedsgerichte werking door het gericht stimuleren van gebiedscoalities. In het regeerakkoord worden Vlaamse Parken gedefinieerd als omvangrijke gebieden met internationale uitstraling, een uitzonderlijke natuur en unieke belevingswaarde, die een troef vormen op het vlak van recreatie en toerisme (Vlaamse overheid, 2019). Ook de beleidsbrief Omgeving en de beleidsbrief Toerisme geven meer duiding bij bovenstaande ambitie. Waar de beleidsbrief Omgeving spreekt van “*Vlaamse Parken*”, wordt in de beleidsbrief Toerisme “*Nationale Parken*” gehanteerd (Vlaamse Regering, 2019a,

Vlaamse Regering, 2019b). Het is echter duidelijk dat men hetzelfde type gebiedserkenning bedoelt. Ook de beleidsbrief Onroerende Erfgoed onderschrijft de behoefte aan integrale en duurzame gebiedsontwikkeling, waarin ruimtelijke behoeften vanuit onroerend erfgoed, mobiliteit, wonen, recreatie, toerisme, en natuurbeheer samen komen (Vlaamse Regering 2019c).

In mei 2020 werd de Europese Green Deal bekend gemaakt waarmee Europa moet worden verduurzaamd (en die tegelijkertijd inzet op het herstel na de COVID-19 crisis). Een belangrijk onderdeel daarvan is de langverwachte biodiversiteitsstrategie 2020-2030 van de Europese Commissie die streeft naar 30% natuurbescherming op land en in zee en 15% natuurherstel in 2030. De inzet op een viertal Vlaamse Parken in het regeerakkoord geeft hier al concreet invulling aan.

In het regeerakkoord doelt de term Vlaamse Parken op Nationale Parken, gebieden met een uitzonderlijke natuurwaarde. Daarnaast wordt er in Vlaanderen ook toegewerkt naar Landschapsparken, gebieden met een uitgesproken landschapskwaliteit, waarin vanuit een integrale visie ruimte is voor recreatie, natuur, landbouw, wonen, bedrijvigheid en toerisme. Momenteel zijn noch Nationaal Park noch Landschapspark duidelijk gedefinieerd in Vlaanderen. Dit expertadvies richt zich op de Nationale Parken, maar zal vanwege de gelijkwaardige verhouding tussen Nationaal Park en Landschapspark ook soms kort ingaan op het concept Landschapspark. De opdracht voor de ontwikkeling van ontwerpcriteria voor Landschapsparken is gegeven aan de Vlaamse Landmaatschappij, de ontwikkeling van het beleidskader voor de Nationale Parken aan het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB).

Het strategisch project Nationale Parken wil aan de hand van een set van criteria, definitie en opvolging, stimulerend beleid ontwikkelen dat de kwaliteit, omvang en maatschappelijke dynamiek van unieke natuurgebieden, zogenaamd de Vlaamse kroonjuwelen op het vlak van natuur, een boost geeft. Twee elementen zijn van belang, te weten (1) internationale benchmarks en best practices in relatie tot de IUCN categorieën, en (2) de Vlaamse context. Dit leidt tot de volgende kernvraag voor dit expertadvies:

*Welke ontwerpcriteria voor Nationale Parken in Vlaanderen sluiten goed aan bij de specifieke Vlaamse context en welke IUCN categorie (II, V of mengvorm) past daar het beste bij?*

## 2. Werkwijze & methoden

De analyse focust op de internationale benchmarks voor categorisering, de Vlaamse context en best practices. In de literatuurstudie vormde het rapport 'Natuur- en landschapscriteria voor Nationale Parken van Wereldklasse', resultaat van een eerdere samenwerking tussen Wing en Alterra (thans Wageningen Environmental Research, WENR) in 2017 (De Vries et al. 2017), het uitgangspunt voor de analyse van de IUCN-status. Deze werd aangevuld met recente literatuur en ontwikkelingen in natuurbeleid, zoals de rapportages van de Commissie Van Vollenhoven omtrent het Parkenbeleid in Nederland. Daarnaast werden ook de verschillende UNESCO categorieën (World Heritage sites, Man and Biosphere and Global Geoparks) als voorbeeld van een internationale benchmark bestudeerd. Terwijl IUCN meer toegespitst is op categorisering van natuur, heeft een UNESCO een bredere scope die ook culturele, naast natuurwaarden meeweegt. Ook vanwege de inzet op de *outstanding universal value* is UNESCO relevant voor dit expertadvies.

Met betrekking tot de best practices zijn zowel ervaringen met stimulerend beleid als de werking van gebiedscoalities in kaart gebracht. De transitie Nationale Parken Nieuwe Stijl, Nationaal Park De Hoge Kempen, Nationaal Park de Drentsche Aa en Nationaal Park in oprichting NLDelta vormden belangrijke casussen in de analyse. Dit gaf inzicht in belangrijke lessen, betreffende de oprichting van een stelsel van parken, mogelijkheden voor een combinatie van IUCN categorieën II en V, de samenwerking tussen top-down aansturing en bottom-up coalitievorming en netwerkontwikkeling en internationale samenwerking.

Voor de vertaling van de categorieën naar de Vlaamse context werd een deskstudie op basis van literatuur en het Vlaamse natuurbeleid. Belangrijke documenten toegespitst op de criteria zijn een concept met betrekking tot Criteria Natuur voor Nationale Parken in Vlaanderen (augustus 2020), de Nota 'Visie Vlaamse Parken' van Natuurpunt, en de nota 'Naar afwegingscriteria voor Nationale Parken en Landschapsparken in Vlaanderen' van het Regionaal Landschap Kempen en Maasland. Nadien werd de literatuurstudie verdiept met interviews met belangrijke spelers op het gebied van Nationale Parken in Vlaanderen en Nederland. De volgende organisaties werden geïnterviewd:

- Natuurpunt
- Regionaal Landschap Kempen en Maasland
- Vlaamse Landmaatschappij



- Agentschap voor Onroerende Erfgoed
- Nationale Parken Bureau Nederland
- Nationaal Park Drentsche Aa
- Nationaal Park in oprichting NLDelta

De analyse van de categorieën en best practices vormden op hun beurt belangrijke input voor het advies op de draft criteria voor Nationale Parken, respectievelijk: (1) zonering en omvang, (2) kritische performance indicators voor het gebiedsstatuut, (3) hefbomen, (4) sturend of regelgevend beleid, (5) onderscheid tussen nationaal park en landschapspark, (6) omgaan met versnipperde eigendomsstructuur tussen overheden en private eigenaars, en (7) grensoverschrijdende samenwerking.

De input uit de best practices en de scenario ontwikkelingen leverden belangrijke bouwstenen voor het advies op de ontwerpcriteria. In de verschillende scenario's werd de bandbreedte per ontwerpcriteria geschetst. Dit geeft dan inzicht in keuzes die gemaakt kunnen worden en welke consequenties dat daar aan vast hangen, in relatie tot de totstandkoming van Nationale Parken. Vanwege de gewenste compactheid van het expertadvies zijn de overwegingen en totstandkoming van bepaalde keuzes slechts beknopt weergegeven. De analyse vond stapsgewijs plaats en is gedurende het gehele proces uitgevoerd in nauwe afstemming met de opdrachtgever Agentschap voor Natuur en Bos en de ambtelijke overleggroep Vlaamse Parken, bestaande uit vertegenwoordigers van het Agentschap voor Natuur en Bos, Departement Omgeving, de Vlaamse Landmaatschappij, Toerisme Vlaanderen, het Agentschap Onroerend Erfgoed en het Instituut voor Natuur en Bos Onderzoek.

Hoofdstuk 3 geeft de analyse van de categorieën weer. Hoofdstuk 4 behandelt de Vlaamse context. Het beknopt overzicht van de best practices in Hoofdstuk 5 vormt belangrijke input voor de scenario ontwikkeling in Hoofdstuk 6. In Hoofdstuk 7 vindt u het advies met betrekking tot de ontwerpcriteria. In Hoofdstuk 8, de conclusie, worden de belangrijkste inzichten samengevat.



### 3. Analyse van de categorieën

Hoewel de term Nationaal Park wereldwijd een bepaald beeld oproept en een sterk en herkenbaar merk vertegenwoordigt, wordt zij in diverse landen op verschillende manier ingevuld. De 'protected areas' worden daarbij veelal gespiegeld aan de zienswijze en indeling van de *International Union for Conservation of Nature* (IUCN), een internationaal samenwerkingsverband waarbij 208 landen en meer dan 1.200 organisaties zijn aangesloten ([www.iucn.org](http://www.iucn.org)). Zo wordt in Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk de term Nationaal Park toegepast conform de IUCN-categorie II Nationale Parken, terwijl in het Verenigd Koninkrijk IUCN-categorie V Beschermde landschappen of zeeschappen als leidraad geldt. In Nederland gebruikt men voor de Nationale Parken Nieuwe Stijl een mengvorm van beide categorieën, terwijl bij het eerder benoemen van de parken net als in Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk categorie II als definitie hanteerde. Hierbij worden in de definitie van deze categorie nadrukkelijk de halfnatuurlijke ecosystemen als een belangrijke onderdeel van de te beschermen gebieden gezien. Wel beschouwd zouden we beter kunnen zeggen dat de Nationale Parken destijds in de geest van IUCN-categorie II zijn ingesteld. Verderop gaan we op de interpretatie van de IUCN-categorieën nog wat dieper in. Een tweede, internationaal veel gehanteerde indeling is die van de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), een agentschap van de Verenigde Naties. Terwijl de IUCN richtlijnen biedt voor het categoriseren van gebieden, en dus een kapstok biedt voor het beleid, gaat het bij UNESCO daadwerkelijk om het beschermen en behouden van objecten en gebieden middels het opstellen van een lijst. Verder ligt bij de IUCN het primaat bij natuurbescherming, terwijl UNESCO evenzeer culturele waarden beoogt veilig te stellen, en aldus meer aandacht heeft voor het bredere verband tussen natuurkernen, historische landschappen en cultuurhistorisch erfgoed.

---

#### 3.1. IUCN

De IUCN heeft in 1994 richtlijnen opgesteld voor het beschermen van gebieden, waarbij in totaal zes categorieën worden onderscheiden. In alle gevallen gaat het om gebieden (op het land dan wel in zee) die worden aangewezen "tot bescherming en behoud van biologische diversiteit, van natuurlijke en bijbehorende culturele bronnen en die worden beheerd door middel van juridische of andere doeltreffende middelen." De categorieën zijn geordend van strikt natuurlijk tot gebieden waar ook menselijke invloeden een rol spelen. Het gaat dus om uiteenlopende beheersscenario's (zie Kader 1).

In de studie van Wing en Alterra uit 2017 is specifiek ingegaan op IUCN categorieën II en V, omdat deze relevant zijn aangaande de veranderde visie op Nationale Parken in Nederland, een visie die ook voor de Vlaamse situatie interessant is om tegen het licht te houden. Om die reden zoomen we op beide categorieën in, waarna we er bij de bespreking van de Vlaamse context (Par. 3.3) op terugkomen.

Categorie II, de enige IUCN-categorie waaraan het predicaat Nationaal park is verbonden (!), heeft het beschermen van de biodiversiteit als primaire doelstelling, samen met het bevorderen van recreatie en educatie (*providing a foundation for environmentally and culturally compatible spiritual, scientific, educational, recreational and visitor opportunities*). Daartoe is het zaak de ecologische processen en landschappelijke gradiënten in stand te houden. Naast dit primaire doel zijn nog zes andere doelstellingen geformuleerd.

- Beheren van het gebied op een zo natuurlijk mogelijke manier om aldus representatieve voorbeelden van fysisch-geografische regio's, levensgemeenschappen, genetische bronnen en onaangetaste natuurlijke processen te bestendigen.
- Om levensvatbare en ecologische functionele populaties en gemeenschappen van inheemse soorten te behouden, met dichtheden welke groot genoeg zijn om behoud van ecosysteem integriteit en veerkracht voor de lange termijn.
- Om bij te dragen aan in bijzonder het behoud van een breed spectrum van soorten, regionale ecologische processen en migratieroutes.
- Beheren van het gebruik door bezoekers op het gebied van inspiratie, onderwijs, cultuur en recreatie op een niveau waarbij geen significante biologische of geografische afbreuk van de natuurlijke bronnen wordt veroorzaakt.
- Het in ogenschouw nemen van de behoeften van de lokale bevolking, inclusief het gebruik van bronnen voor levensonderhoud, in zoverre dat deze niet negatief beïnvloed worden door de beheersmaatregelen.
- Bijdragen aan de lokale economie via toerisme.

We zien IUCN-categorie II, in navolging van De Vries et al. (2017), als een pendant van de eerste categorie, die het behoud van strikte natuurreservaten en wildernisgebieden beoogt, waarbij menselijke beïnvloeding zoveel mogelijk wordt geweerd. De IUCN spreekt met betrekking tot de tweede categorie van *natural or near natural areas*, door De Vries et al. vertaald als *natuurlijke of halfnatuurlijke gebieden*. Gaat het bij de eerste categorie om ongerepte of oernatuur, is in het tweede geval wel degelijk een belangrijke

rol voor de mens weggelegd. Voor een deel van de beoogde natuur is menselijk gebruik en beheer zelfs een voorwaarde. Wat wel nadrukkelijk geldt, is dat de ecologische processen, op landschapsschaal, geborgen dienen te worden. In Nederland heeft de discussie omtrent de visie op natuurbeheer in het (recente) verleden geleid tot een heftige controverse, met de aanhangers van Frans Vera (Vera 1997; zie Coesèl et al. 2007; Courbois & Schaminée 2009) aan de ene kant en de aanhangers van Victor Westhoff (Westhoff 1952; zie Van Rosmalen & Haveman 2009) aan de andere kant. De Veranen richten alle pijlen op procesbeheer en grootschalige natuurontwikkeling, terwijl de Westhoffianen inzetten op patroonbeheer en het behoud van de oude cultuurlandschappen. Deze controverse komt in grote lijnen neer op de tegenstelling tussen de IUCN-categorie I en II. De strijdbijl is inmiddels wel begraven, in de wetenschap dat beide visies aan bod kunnen komen, afhankelijk van de plek in het landschap. Grootschalige natuurontwikkeling is succesvol gebleken in dynamische gebieden, met name het rivierengebied, met de inzet van grote grazers op voormalige, intensief gebruikte landbouwgronden. Het patroonbeheer komt neer op herstelbeheer, waarbij op verschillende plaatsen de teloorgang is gestopt en zelfs in een gunstige richting omgebogen. De betreft onder meer de beekdalen en de hellingen in Zuid-Limburg.

## KADER 1. Overzicht van de categorieën van de IUCN

- I. Strikte natuurrezervaten en wildernisgebieden. In het eerste geval (Ia) betreft het strikt beschermde gebieden voor het beschermen van de biodiversiteit en mogelijk ook van geologische en geomorfologische waarden, waar menselijk bezoek, gebruik en impact gecontroleerd en gelimiteerd worden om de bescherming van natuurwaarden te verzekeren. In het tweede geval (Ib) betreft het doorgaans grote, onaangetaste of licht door menselijk handelen beïnvloede gebieden, die hun natuurlijke karakter en functioneren behouden, zonder permanente of significante menselijke bewoning, en die beschermd en beheerd worden om hun natuurlijke gesteldheid te behouden.
- II. Nationale parken. Grote natuurlijke of halfnatuurlijke gebieden, aangewezen om grootschalige ecologische processen en karakteristiek voor het gebied zijnde soorten en ecosysteem eigenschappen te beschermen, welke aanvullend een fundering bieden voor een gezond milieu en cultureel verenigbare spirituele, wetenschappelijke, educatieve, ontspannende mogelijkheden om deze te bezoeken.
- III. Natuurlijk monumenten of kenmerken. Gebieden die een specifiek natuurlijk monument beschermen, zoals een landvorm of een onderzeese berg, dan wel geologische kenmerken of levende kenmerken, zoals een oud bos.
- IV. Beheergebied voor soorten en habitattypen. Gebieden om specifieke soorten of ecosystemen (habitattypen) te beschermen, waarbij het beheer deze prioriteit weerspiegelt. Vaak zullen regelmatige, actieve ingrepen nodig zijn om aan de behoeften van specifieke soorten of habitattypen te voldoen, maar dit is geen vereiste voor deze categorie.
- V. Beschermde landschappen of zeeschappen. Gebieden waar de interactie met mens en natuur over tijd een eigen karakter heeft vervaardigd, met significante ecologische, biologische, culturele en landschappelijke waarden en waar waarborging van de integriteit van deze interactie essentieel is voor de bescherming en duurzaamheid van het gebied en geassocieerde natuur- en andere waarden.
- VI. Beschermde gebieden met een duurzaam gebruik van natuurlijke bronnen. Gebieden welke ecosystemen in stand houden, samen met daaraan gelieerde culturele waarden en traditionele beheersystemen van de natuurlijke bronnen. Meestal betreft het grote, voornamelijk in een natuurlijke conditie verkerende gebieden, met een deel onder duurzaam natuurlijk bronbeheer en waar enige mate van niet-industrieel natuurlijk brongebruik passend bij natuurbehoud plaatsvindt als een van de hoofddoelen.

Het beschermen en in stand houden van belangrijke landschappen en zeeschappen met de daarbij behorende natuur- en andere waarden is het primaire doel binnen categorie V, met daaraan gekoppeld het besef dat deze waarden zijn ontstaan door interacties met mensen via het uitvoeren van traditionele beheersmaatregelen. Daarnaast worden binnen deze categorie nog zeven andere doelen nagestreefd:

- Behouden van een gebalanceerde interactie tussen natuur en cultuur door de bescherming van landschappen (en zeeschappen) door middel van traditionele beheersvormen, tradities en spirituele waarden.
- Bijdragen aan grootschalige instandhouding door het behoud van soorten geassocieerd met culturele landschappen en/of door het verstrekken van beschermingsmogelijkheden in intensief gebruikte landschappen.
- Bieden van mogelijkheden voor plezier, welzijn en socio-economische activiteiten via recreatie en toerisme.

- Aanbieden van natuurlijke producten en milieudiensten.
- Bieden van een raamwerk om de actieve bijdrage van de maatschappij in het beheer van landschappen (en zeeschappen) en de daaraan verbonden natuurlijke en culturele erfenis te ondersteunen.
- Aanmoedigen van behoud van agrobiodiversiteit en aquatische biodiversiteit.
- Model staan voor duurzaamheid, zodat lessen voor een bredere toepassing kunnen worden getrokken.

De *World Commission on Protected Areas* (WCPA), een werkgroep binnen de IUCN, biedt praktische richtlijnen voor het opzetten en oprichten van Nationale Parken (IUCN-categorie II). Deze omvatten een handleiding voor de governance-structuur van het beoogde park en tevens de manier waarop het park kan worden ingebed in de internationale context van IUCN (Thomas & Middleton 2003). Nogmaals belangrijk om te benadrukken dat IUCN – anders dan UNESCO – geen lijst opstelt van te beschermen gebieden, maar een inspirerend kader biedt om tot de bescherming van de beoogde waarden te komen.

---

## 3.2. UNESCO

Om haar doelen met betrekking tot het borgen van cultureel en natuurlijk erfgoed te verwezenlijken heeft UNESCO in 1972, tijdens een conferentie in Parijs, een conventie opgesteld, de *Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*. Om invulling aan deze conventie te geven stelde UNESCO voor om een lijst op te stellen van het natuurlijk en cultureel erfgoed in de wereld, de Werelderfgoedlijst (*World Heritage List*), waarvoor leden erfgoederen, monumenten of natuurgebieden (*sites*) kunnen voorgedragen. Om een UNESCO-erkenning te verkrijgen moet een intensieve procedure worden doorlopen, maar ook als zo'n aanwijzing niet meteen wordt nagestreefd biedt UNESCO een inspirerend kader inzake de internationale bescherming van natuur- en andere waarden. Over de visie en uitwerking van UNESCO bestaat uitgebreide documentatie; zie o.a. de bijdragen van Marike Bontenbal van de Nederlandse UNESCO Commissie, over dit onderwerp (Deze site wordt binnenkort gelanceerd: <http://unesco.onderconstructie.be/unesco-in-de-kijker/evenementen/webinar-unesco-gebieden>).

### 3.2.1. World Heritage List

Om voorgedragen te worden als UNESCO Werelderfgoed moet een erfgoed, monument of natuurgebied een uitzonderlijke universele waarde vertegenwoordigen (*outstanding*

*universal value*). Zo'n plek moet dus aangaande natuurlijk of cultureel erfgoed niet alleen een uniek verhaal vertellen, maar ook een boodschap zijn voor de rest van de wereld. Voor de beoordeling maakt UNESCO Werelderfgoed gebruik van tien criteria, waarbij minimaal aan één criterium moet worden voldaan (Kader 2).

Samengevat komt het erop neer dat Werelderfgoed uitzonderlijke universele waarde bezit vanwege (1) unieke natuur en natuurlijke processen, (2) uitzonderlijk menselijk vernuft en/of (3) op een uitzonderlijke wijze laat zien waarop mensen in wisselwerking met hun omgeving bijzondere landschappen met unieke ecosystemen hebben gevormd (Commissie Van Vollenhoven 2020). UNESCO biedt de mogelijkheid om werelderfgoed voor te dragen in de categorie natuur, cultureel erfgoed dan wel in de gemengde categorie van natuur en cultureel erfgoed. Van deze laatste optie wordt evenwel weinig gebruik gemaakt. In totaal gaat het wereldwijd momenteel om 1121 aanwijzingen, waarvan 213 in de categorie natuur, 869 in de categorie cultureel erfgoed en 39 in de gemengde categorie ([whc.unesco.org](http://whc.unesco.org)). Voor België staan 13 erfgoederen, monumenten of natuurgebieden als Werelderfgoed te boek, waarvan 12 in de categorie cultureel erfgoed en 1 in de categorie natuur.

### **3.2.2. Man and Biosphere**

In 1971 is het UNESCO-programma *Man and Biosphere* (MAB; Biosfeergebieden) gelanceerd, dat de relaties tussen mensen en hun omgeving beoogt te verbeteren. Het

## KADER 2. Overzicht criteria voor UNESCO Werelderfgoed

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

programma besteedt zowel aandacht aan menselijk welzijn als aan de bescherming van natuurlijke en beheerde ecosystemen. In de praktijk is het MAB-programma geïmplementeerd in zogeheten *Biosphere Reserves*. Een interessant gezichtspunt hierbij is de ruimtelijke zonering van de gebieden, met van het centrum naar de rand een verdeling in natuurkernen (beschermde gebieden die dienen als referentiepunt), bufferzones (waar activiteiten plaatsvinden die het kerngebied niet hinderen maar juist beschermen) en ontwikkelzones (waar mensen wonen en werken binnen het reservaat). De natuurkernen kunnen terrestrische, kust-gerelateerde of mariene ecosystemen omvatten, vooropgesteld dat die representatief zijn voor de biogeografische regio waarin ze zijn gelegen en dat ze van belang zijn voor het behoud van biodiversiteit. Het verschil met de *World Heritage* is dat *Man and Biosphere* een interdisciplinaire benadering nastreeft om in te spelen op zowel de sociale als de ecologische context (UNESCO 2015b).

### 3.2.3. Global Geoparcs

UNESCO Global Geoparcs (Geoparken) zijn gebieden waar bezienswaardigheden en landschappen van internationale geologische betekenis worden beheerd met een holistisch concept van bescherming, onderwijs en duurzame ontwikkeling. Deze parken geven de lokale gemeenschap de kans om binnen een gebied samenhangende relaties



te ontwikkelen met als doel de bevordering van belangrijke geologische processen of kenmerken van het gebied, tijdsperioden, historische thema's die verband houden met de geologie of bijzondere geologische schoonheid. Een Global Geoparc gebruikt zijn geologische erfgoed in samenhang met zijn natuurlijk en cultureel erfgoed, om het bewustzijn en begrip van belangrijke maatschappelijke vraagstukken duidelijk te maken. Hierbij gaat het om onderwerpen als het duurzaam gebruik van hulpbronnen, het afzwakken van de gevolgen van klimaatverandering en het reduceren van natuurramp gerelateerde risico's. Door bewustzijn te creëren van het belang van het geologische erfgoed van een gebied in de geschiedenis en in de huidige maatschappij geven de UNESCO Global Geoparcs de lokale bevolking een gevoel van trots voor hun regio en versterken ze de identificatie met het gebied. Deze parken worden ingesteld door middel van een bottom-up proces waarbij alle relevante lokale en regionale actoren en autoriteiten in het gebied worden betrokken (bijvoorbeeld landeigenaren, maatschappelijke groeperingen, toerisme providers, de bevolking en lokale organisaties). Dit proces vereist stevige toezegging door de lokale gemeenschappen, een sterke lokale meervoudige samenwerking met langdurige publieke en politieke steun, en de ontwikkeling van een alomvattende strategie die alle doelstellingen van de gemeenschappen zal halen, terwijl het tegelijkertijd het geologische erfgoed van het gebied beschermt en presenteert.

---

### 3.3. Gevolgtrekking voor Vlaanderen

Net als in de andere landen van het Noordwest-Europese laagland is de natuur in Vlaanderen grotendeels bepaald door en voortgekomen uit een eeuwenlang gebruik van het landschap door de mens. De ligging in deze delta (met de Schelde en IJzer als belangrijkste rivieren), met de voor Vlaanderen zo kenmerkende combinatie van vlakke kleigebieden aan de kust geflankeerd door wat meer geprononceerde zand- en leemgebieden verder inlands, heeft geresulteerd in een kleinschalige lappendeken van ecologische omstandigheden vol gradiënten. Deze setting bood een ideale plek aan de mens om zich te vestigen, met uitstekende mogelijkheden voor huisvesting en transport, en vlakke, in principe vruchtbare en gemakkelijk te bewerken gronden voor het bedrijven van landbouw. Mens en natuur gaan in deze gebieden vanouds samen, waarbij de cruciale vraag is hoe zij zich tot elkaar verhouden. Zolang het biologisch draagvermogen niet wordt overschreden, is de uitkomst van dit samenspel in termen van biodiversiteit gunstig. Met andere woorden, door eeuwenlang het land te gebruiken voor akkerbouw, veeteelt en houtproductie heeft de mens een extra dimensie toegevoegd aan de natuurlijke diversiteit. Door op allerlei plekken te kappen, hakken, branden, plaggen,

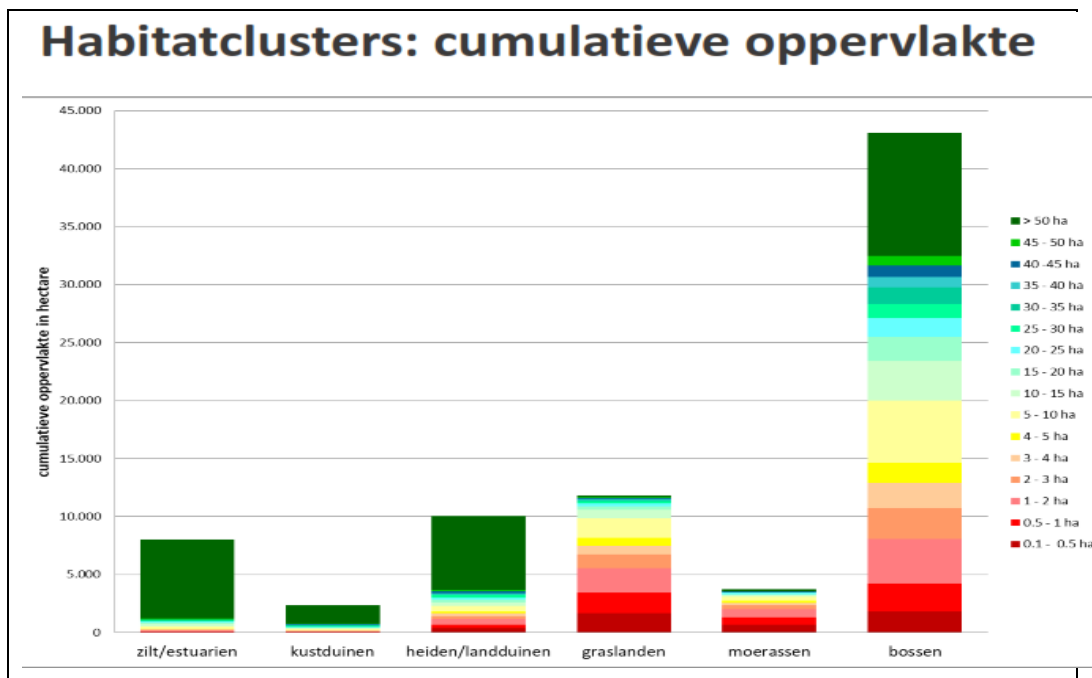
ploegen, hooien en beweiden ontwikkelde zich in de loop van de eeuwen een halfopen en uiterst gevarieerd cultuurlandschap met een hoge soortenrijkdom en daarmee hoge natuurwaarden. In 1945 voerde Westhoff hiervoor de term halfnatuurlijke landschappen in. Het gaat hierbij niet om de natuur-natuur van het hooggebergte, van eindeloze steppen, toendra's of tropische regenwouden, maar om de mensen-natuur in kleinschalige landschappen met een bont palet van akkers, rietvelden, heidevelden, gehooide en begraasde graslanden, struwelen, houtwallen en mede door de mens bepaalde bossen. Kortom, om het traditionele boerenland, dat zich heden ten dage – als gevolg van fragmentatie door een hoge bevolkingsdruk, intensieve landbouw en een gebrekkige ruimtelijke ordening – als een lappendeken aan ons openbaart.

Uitgaande van de definities en interpretatie zoals hiervoor besproken zijn wat de IUCN betreft vooral de categorieën II en V voor de situatie in Vlaanderen van betekenis, afhankelijk van het primaat dat wordt gelegd bij het borgen van natuurwaarden dan wel het tevens inzetten op duurzame gebiedsprocessen. In scenario I en II a staan de Nationale Parken en Landschapsparken als gelijkwaardige labels maar wel gescheiden te boek, ieder met een eigen statuut. De beoogde Nationale Parken weerspiegelen daarbij IUCN-categorie II en de beoogde Landschapsparken IUCN-categorie V. In scenario II b en III worden deze meer geïntegreerd. In het meest ambitieuze scenario (Scenario III) komen de ecologische en sociaaleconomische doelen het best tot hun recht (zie verder onder Hoofdstuk 6). Met de UNESCO-benadering bestaat in dit verband nog weinig ervaring. Omdat de zienswijze in de diverse statuten sterk de aandacht richt op het bredere verband tussen natuurkernen, historische landschappen en cultuurhistorisch erfgoed – een zienswijze die in Vlaanderen hoog in het vaandel staat – kan UNESCO een belangrijke bron van inspiratie zijn. Alle drie de categorieën bieden aanknopingspunten en vinden al op verschillende niveaus toepassing. Zo zijn er Geoparken in ontwikkeling evenals Biosfeergebieden en staan ook gebieden op de Werelderfgoedlijst. Vooralsnog ligt wat dit laatste betreft de focus in België op de culturele waarden, minder op het biologisch erfgoed. Het enige gebied dat op de lijst van het Werelderfgoed onder de categorie natuur staat is het Zoniënwoud bij Brussel, als onderdeel van een serie van in totaal 78 uitzonderlijke beukenwouden in 12 Europese landen.

## 4. Analyse van de Vlaamse context

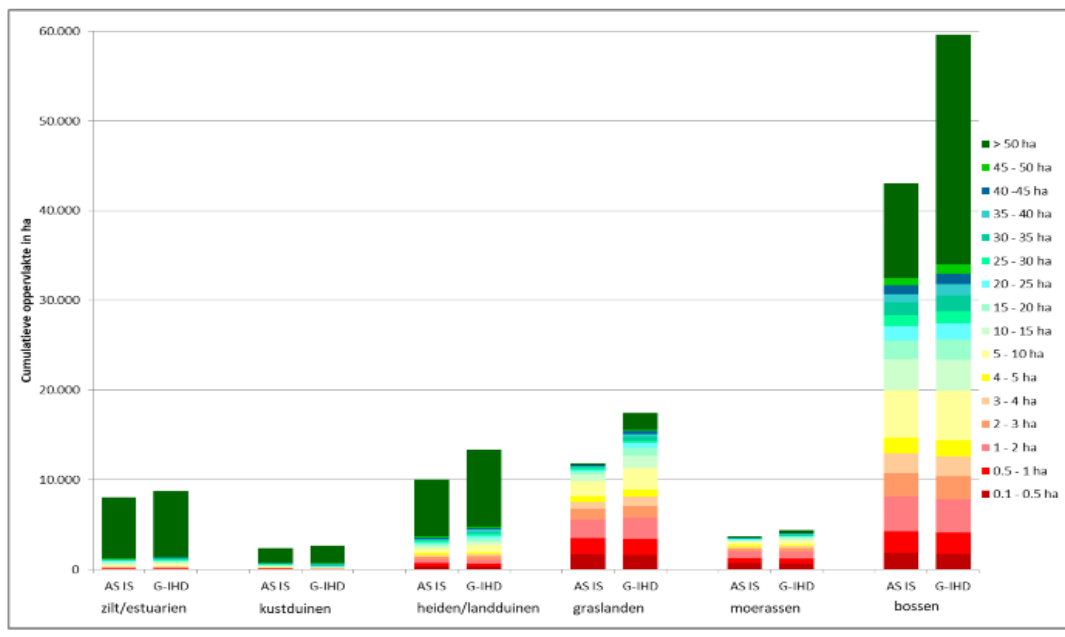
### 4.1. Kenmerken topnatuur Vlaanderen

Vlaanderen kent een hoge diversiteit aan topnatuur. Deze diversiteit is sterk verdeeld over verschillende habitats zoals zilte, estuariene gebieden, kustduinen, heiden en landduinen, graslanden, moerassen en bossen. Qua cumulatieve oppervlakte hebben de Vlaamse bossen de overhand, maar binnen de habitattypen zilt/estuariën, kustduinen en heiden en landduinen bevinden zich ook enkele natuurgebieden met een relatief grote oppervlakte (zie Afbeelding 4.1, figuur overgenomen uit Decler, 2020). In totaal betreft de Vlaamse topnatuur een behoorlijke omvang, maar deze wordt doorsneden door verspreide bebouwing en lintbebouwing en de benodigde infrastructuur en diensten om afstanden te overbruggen. Als gevolg is de Vlaamse topnatuur erg gefragmenteerd. Recentelijk is daarom het Vlaams Actieprogramma Ecologische Ontsnippering in het leven geroepen. Dit is een samenwerking tussen de Vlaamse overheid en verscheidene Vlaamse diensten. In een vijfjarig en domeinoverschrijdend programma wordt er aan verschillende ontsnipperingsprojecten gewerkt door middel van een combinatie van de volgende ingrepen: ecoducten, recreaducten, ecovalleien, ecotunnels en bermbruggen.



Afbeelding 4.1: Cumulatieve oppervlakte per habitatcluster.

Daarnaast is maar een beperkt deel van de Vlaamse topnatuur beschermd. Biologisch waardevolle gebieden in Vlaanderen bedragen bijvoorbeeld 284.000 ha vlakdekkende natuur, 21% van de totale Vlaamse natuur. Ondanks de status biologisch waardevolle natuur, geniet maar 63% daarvan van een beschermde status via onder andere speciale of gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen, op basis van een gewestplanbestemming, en speciale beschermingszones onder Natura 2000.



Afbeelding 4.2: Verschil tussen huidige situatie (AS IS) en gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen in cumulatieve oppervlakte per habitatcluster.

Afbeelding 4.2 uit Decler, 2020 laat zien dat de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen vaak nog behaald moeten worden (BMK, 2018). Met name voor de habitats heiden/landduinen, graslanden en bossen is er nog veel winst te behalen. Specifiek voor de habitat bossen, heeft het Vlaamse regeerakkoord de bosuitbreidingsdoelstelling van 4.000 ha extra bos aanplanten tijdens deze regeerperiode opgenomen. Daaropvolgend moet er uiterlijk 2030 10.000 ha bijkomend bos aangelegd worden. In de provincie Vlaams-Brabant wil men bovendien 1 miljoen bijkomende bomen planten om het groene karakter van de Vlaamse rand te versterken.

Het feit dat Vlaanderen een hoge bevolkingsdichtheid en graad van verstedelijking kent, verklaart voor een deel de hoge fragmentatiegraad. Daarnaast vindt enerzijds

zonevreemd gebruik plaats in gebieden die bestemd zijn voor natuur en bos, anders is de aanwezige biologische natuur gelegen in niet of minder beschermde ruimtelijke bestemmingen. Dit samenspel bemoeilijkt het instellen van grote en ecologisch samenhangende natuurgebieden. Echte natuurlijke landschappen zijn verdwenen, men spreekt eerder van halfnatuurlijke en cultuurlandschappen, omdat elk natuurgebied sterk gevormd is door haar cultuurhistorische ontwikkeling. Vlaanderen kent daardoor het statuut beschermd cultuurhistorisch landschap. In totaal zijn er 689 beschermde landschappen in Vlaanderen, die ruimtelijk overlappen met natuurgebieden. Daarnaast kampt Vlaanderen met hoge milieudrukken zoals verdroging, vermessing, de stikstofproblematiek, intensieve landbouw en maatschappelijke opgaven zoals klimaatverandering, biodiversiteitscrisis en verdroging die de natuur verder onder druk zetten. De Vlaamse overheid wil via het creëren van een stelsel van Nationale parken niet alleen grote en samenhangende gebieden ten behoeve van natuur en ecologie ontwikkelen, maar ook grote en samenhangende gebieden ontwikkelen die zich beter lenen om de complexiteit van maatschappelijke opgaven via een gebiedsgerichte werking aan te pakken. Op die manier kan een nationaal park dan als hefboom functioneren om diverse thema's die al enige vorm van synergie vertonen in samenhang op te pakken.

---

#### 4.2. Beleidsmatige context

Als we terugkijken in de tijd vindt het Vlaamse natuurbeleid zijn oorsprong in de landschapsbescherming uit de jaren 1930. Het ging in eerste instantie om behoud van landschappen, maar natuur vormde daarin een belangrijke onderlegger. Sinds 1970 heeft natuurbeleid een sterke opmars gemaakt en is het een sterk geïnstitutionaliseerd beleidsveld geworden. Dit mondde uit in de Natuurbehoudswet (1973), de Soortenbeschermingswet (1976) en later in het Vlaams Natuurdecreet (1997). Rond diezelfde tijd (1995) volgde het ecologisch netwerk haar voorganger de groene hoofdstructuur op. In het verleden werd natuur soms ondergeschikt beschouwd aan andere belangen zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en landbouw. Het ruimtelijke orderingsbeleid heeft een transitie doorgemaakt, er wordt meer gebiedsgericht en samen met verschillende belangen gewerkt. Dit geldt niet alleen voor ruimtelijke ordening, maar ook voor het streven van het Vlaamse regeerakkoord (2019) naar een meer transversale werking van de Vlaamse overheid op verscheidene beleidsthema's. De inzet van hetzelfde regeerakkoord op Vlaamse parken zou hier een mooi voorbeeld van kunnen zijn. De Vlaamse wetgeving op het gebied van natuur, landschap, onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening beschikt over voldoende instrumenten om Nationale Parken en Landschapsparken op een kwaliteitsvolle manier in te vullen. De gebiedsstatuten op

zichzelf dienen echter nog beleidsmatig te worden verankerd in aanvullende wet- en regelgeving.

Ondanks dat nationale parken en landschapsparken gelijkwaardig beschouwd worden, bestaan er wel verschillende ideeën over hoe die samenhang dan vorm krijgt, in hoeverre natuur vertegenwoordigd moet zijn in beiden en met name in de landschapsparken en in welke mate beiden zich lenen voor koppelkansen voor verschillende maatschappelijke opgaven.

### **Initiatieven Nationale Parken in Vlaanderen**

Ondanks dat Vlaanderen geen uitgebreide voorbeelden van Nationale Parken heeft, hebben er in het verleden enkele initiatieven plaats gevonden om nationale parken op te richten. Na Wereldoorlog II, in 1953, werden bijvoorbeeld de Hoge Venen en De Westhoek, die al sinds 1935 als landschap beschermd waren, gesticht als Nationaal park door de Belgische staat. Ondertussen hebben beide gebieden de status natuurreservaat in plaats van Nationaal Park gekregen, daarmee zijn ze het oudste natuurreservaat in Vlaanderen. Een ander initiatief ontstond in 1998, toen de Vlaamse regering de opdracht gaf aan het Regionaal Landschap Kempen & Maasland om Nationaal Park Hoge Kempen op te richten. Deze oprichting vond uiteindelijk plaats in 2006. In 2016 daagde de Vlaamse overheid de Hoge Kempen uit om ter ere van het tienjarige bestaan van het Nationaal Park het park 2x zo groot, 2x zo mooi en 2x zo sterk te maken. Dit mondde uit in het master plan 2040 dat op 31 januari 2020 overhandigd werd aan Vlaams minister van Omgeving. Een ander voorbeeld is het Grenspark de Zoom-Kalmthoutse Heide wat een grensoverschrijdend initiatief is van Provincie Noord-Brabant, Provincie Antwerpen, de gemeenten en de Vlaamse overheid. Sinds 2001 kent het Nederlandse gedeelte de status Nationaal Park, in Vlaanderen is deze status nog niet toegekend aan het gebied.

### **Organisaties**

De beleidsverantwoordelijkheid voor natuurbescherming is in het verleden overgeheveld naar de gewesten, met een sterk coördinerende rol voor het Agentschap voor Natuur en Bos. Door deze verschuiving van verantwoordelijkheden kent het Agentschap voor Natuur en Bos een dubbele rol in relatie tot de Nationale Parken: als beleidsverantwoordelijke enerzijds, en als terreinbeheerder anderzijds. Een belangrijk uitdaging is om deze beide rollen duidelijk en op een transparante wijze van elkaar te scheiden bij de uitrol van de Vlaamse Parken. Een andere belangrijke terreinbeheerder is Natuurpunt, een onafhankelijke vrijwilligersvereniging die zorgt voor de bescherming van kwetsbare en bedreigde natuur in Vlaanderen, die 25.000 ha particulier natuurgebied

in haar bezit heeft (Natuurpunt, 12-08-2020). Daarnaast zijn de 16 Regionale Landschappen, een aparte organisatie die opgericht is voor het beheer van gebieden met uitzonderlijke landschappelijke kwaliteit, een interessante administratieve entiteit in relatie tot de Nationale en Vlaamse Parken. Dit wordt ook benadrukt in het Regeerakkoord. De ontwikkeling die de regionale landschappen over de decennia doorgemaakt hebben, van een keurmerk voor een beperkt gebied naar een organisatievorm en overlegstructuur voor een veel groter gebied, was niet vanzelfsprekend. Ondertussen zijn de regionale landschappen nagenoeg vlakdekkend in Vlaanderen. Qua maatschappelijke betrokkenheid en wetenschappelijke aansturing zijn de Bond Beter Leefmilieu, het Instituut voor Natuur en Bos Onderzoek en de Milieu- & Natuurraad Vlaanderen ook belangrijke spelers op dit beleidsdomein.

Als we naar het lokale niveau kijken, zijn de gemeenten in Vlaanderen stelselmatig bijkomend geresponsabiliseerd door extra bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan het lokale bestuur toe te kennen. Voorbeelden zijn het verlenen van omgevingsvergunningen, ruimtelijk verordeningen en mobiliteit. Voor wat betreft het natuurbeleid zijn de lokale besturen formeel minder aan zet. Ervaring leert echter dat informeel politiek draagvlak belangrijk is bij de ontwikkeling en uitbouw van lokale natuurprojecten.

## 5. Beknopt overzicht best practices

Om te komen tot een lonkend perspectief voor Vlaamse Parken zijn we te raden gegaan bij een viertal voorbeelden in Vlaanderen en Nederland, die we als ‘best practices’ presenteren. In het eerste voorbeeld gaan we in op de gang van zaken ten aanzien van Nationale Parken in Nederland. In deze casus staat het proces centraal. Uitgaande van de instelling van een twintigtal Nationale Parken in het verleden, gericht op het behoud van natuur, zien we thans een beweging naar een kleiner aantal grotere gebieden, waar naast natuur ook cultuurhistorische en landschappelijke waarden kaderstellend zijn. Eén van de 20 ‘historische’ Nationale Parken in Nederland is Nationaal Park Drentsche Aa, waar in tegenstelling tot de 19 andere parken, de cultuurhistorie vanaf het begin van cruciale betekenis is geweest. Om die reden mocht het park aanvankelijk zelfs geen Nationaal Park heten, maar stond het te boek als Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa. Nationaal Park De Hoge Kempen in Vlaanderen voeren we als derde voorbeeld ten tonele. Dit park laat heel mooi zien hoe via lokale draagkracht uit de omgeving invulling kan worden gegeven aan wat een nationaal streven kan worden genoemd. Het is interessant om te bezien hoe een regionaal initiatief sturend kan zijn bij het realiseren van nationaal beleid, zoals vastgelegd in het Vlaams regeerakkoord 2019-2024. Het vierde en laatste voorbeeld gaat in op het Nationaal park NLDelta, gelegen in het zuidwestelijke deltagebied van Nederland, waar op termijn mogelijk een grensoverschrijdende samenwerking met Vlaanderen tot stand kan worden gebracht. Ieder voorbeeld heeft zijn eigen context met uitdagingen, valkuilen en kansen, waaruit lessen geleerd kunnen worden.

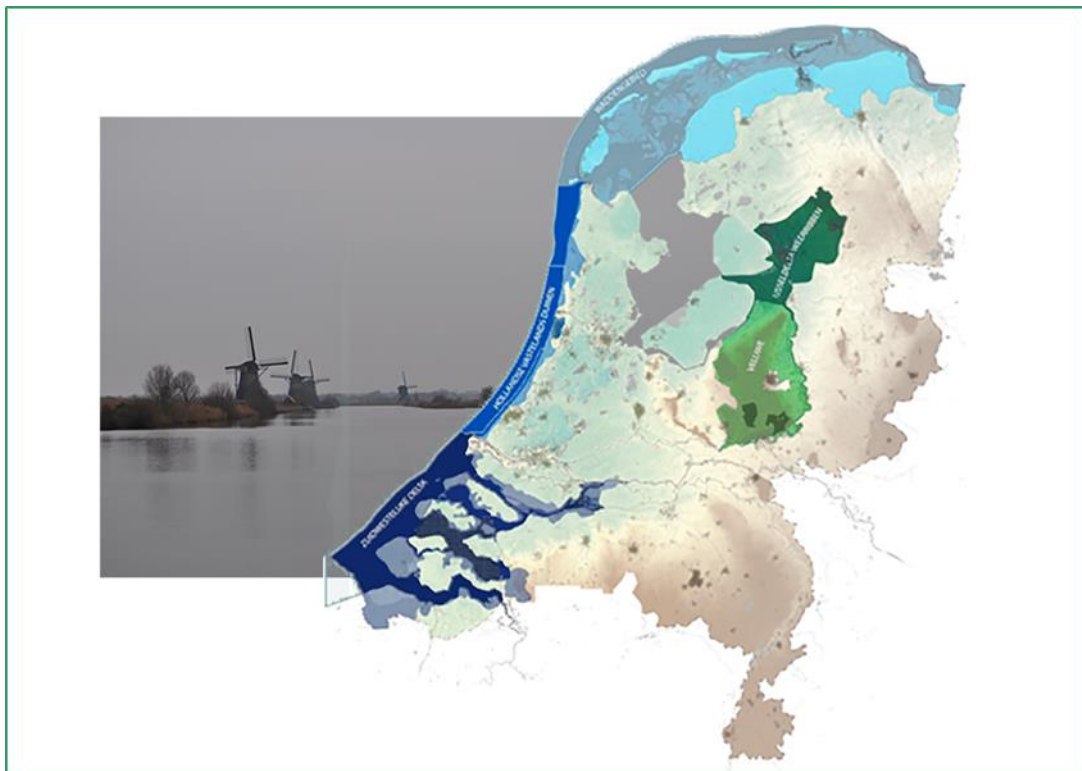
---

### 5.1. Nationale Parken Nederland

In 1969 sloot Nederland zich aan bij een initiatief van de IUCN om natuurgebieden te beschermen door het instellen van Nationale Parken. Naar aanleiding daarvan werd op advies van een Interdepartementale Commissie twee soorten gebiedsbescherming voorgesteld, in de vorm van Nationale Parken en Nationale Landschapsparken. De Nationale Parken waren gebieden die primair in verband met hun natuurwaarde dienden te worden veiliggesteld. Nationale Landschapsparken waren gebieden die ecologisch, landschappelijk of cultuurhistorisch belangrijk zijn, maar waarin ook – anders dan in de Nationale Parken – landbouwgronden en woonkernen kunnen voorkomen. Daarnaast was er verschil in omvang: de Nationale Parken moesten ten minste 1.000 hectare groot zijn, de Nationale Landschapsparken ten minste 10.000 hectare. Omdat men destijds ook voor de Nationale Landschapsparken specifieke beschermende maatregelen wilde



treffen, stuitte dit plan op veel verzet uit de agrarische sector en werden ze uiteindelijk niet ingesteld. Mede om die reden kwam de commissie in haar eindadvies in 1980 met een afwijkend plan, dat voorzag in de aanwijzing van twintig gebieden onder de naam Nationale Landschappen, die twee jaar later werden opgenomen in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud. In deze Nationale Landschappen waren de beperkingen voor de landbouw zoveel mogelijk opgeheven en was er veel meer sprake van een vrijwillig karakter bij de totstandkoming van de gebieden. In 1983 stopte het Rijk de financiering van de Nationale Landschappen, waarna ze in verschillende hoedanigheden toch weer op de agenda kwamen maar ook weer daarvan verdwenen. Vooralsnog definitief in 2013 onder het bewind van staatssecretaris Henk Bleker tijdens het kabinet Rutte I.



Met het schrappen van de Nationale Landschappen werden door Bleker meteen ook de Nationale Parken weggestreept. Maar dat ging een aantal parlementariërs toch echt te ver, met de Nationale Parken Nieuwe Stijl als resultante. Deze hebben hun ontstaan te danken aan een amendement op de vaststelling van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken van de hand van de Tweede Kamerleden Jacobi en Van Veldhoven eind 2014. Zij beoogden de instelling van een aantal nieuwe Nationale Parken, die niet alleen bestonden uit unieke natuurkernen (de Natura 2000-gebieden, wettelijk

beschermd door de Wet natuurbescherming), maar ook uit unieke landschappen en cultureel erfgoed.

Om het proces te begeleiden werd door de verantwoordelijke staatssecretaris een kleine commissie ingesteld onder voorzitterschap van Pieter van Vollenhoven, die eerder zijn sporen had verdiend in een noodzakelijke transitie in de monumentenwereld. Deze commissie heeft – in verschillende hoedanigheden en onder wisselende namen – een aantal notities uitgebracht (Commissie Van Vollenhoven 2014, 2015, 2017, 2018, 2020; zie ook Van Vollenhoven in Schaminée & Van Rooijen 2016), die mede richting hebben gegeven aan het beleid. Het een en ander ging gepaard met een door het ministerie georganiseerde verkiezing van het ‘mooiste natuurgebied van Nederland’ en de oprichting van het Nationale Parken Bureau (zie ook het desbetreffende Kader in Hoofdstuk 7). Voorop staat een verbrede doelstelling met een sterke integratie van natuurwaarden en cultuurhistorische waarden op een landschappelijke schaal. In deze transitie trekken natuurbeherende organisaties samen op met allerlei andere organisaties (denk aan de economisch belangrijke toeristensector, maar bijvoorbeeld ook aan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed) en eveneens de landbouw, zodat naast natuur ook het landschap een volwaardige kans krijgt en niet meteen de stekker uit het stopcontact wordt getrokken vanwege allerlei vermeende beperkingen die zouden worden opgelegd. De verkiezing heeft de aandacht en draagvlak van de burgers voor natuur vergroot en geleid tot initiatieven voor het oprichten van nieuwe dan wel het sterk vergroten van bestaande parken. Aansprekende voorbeelden van geheel nieuwe parken zijn het Van Gogh Nationaal Park, Nationaal Park Nieuwland en National Park Hollandse Duinen, die nu als belangrijke proefkonijnen worden gezien. Een voorbeeld van een sterk vergroot Nationaal Park Nieuwe Stijl is NLDelta (zie verderop). Het proces is nog volop in ontwikkeling en zeker geen gelopen race, met allerlei nog te beantwoorden vragen zoals de rolverdeling tussen de Rijksoverheid, het Nationale Parken Bureau en de Provincies. Op initiatief van het Staatsbosbeheer en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed wordt door de Commissie Van Vollenhoven gezocht naar een verdere uitwerking van het concept met het oog op een ruimere begrenzing en een sterkere inbreng van cultuurhistorische en landschappelijke waarden. De (in totaal vijf) Nationale Landschapsparken die deze commissie binnenkort zal voordragen, omvatten bijvoorbeeld het gehele Waddengebied (inclusief de eilanden en de kleigebieden van Noord-Groningen en Noord-Friesland) en de gehele Zuidwestelijke Delta (inclusief het benedenriviergebied en de voormalige Nationale Landschappen Hoekse Waard, Zak van Zuid-Beveland en Zuidwestelijk Zeeuws-Vlaanderen).

### **Te leren lessen**

- Een robuuste natuur en de ecologische inbedding op landschapsniveau vraagt om voldoende ruimte, dus maak de parken groot genoeg; een omvang van 1.000 hectaren (waarvan sprake is in de Wet Natuurbescherming) wordt als onvoldoende beoordeeld.
- Zorg voor een transparante financiering.
- De waarden van natuur en landschap kunnen op gespannen voet komen te staan met die van toerisme en branding. Voor een deel is deze tegenstelling te voorkomen door het toepassen van zonerings (met bijvoorbeeld het ruimtelijk dan wel temporeel uitsluiten van bezoekers in bepaalde delen van het park).
- Gebruik klare taal, dat wil zeggen termen die niet voor meerderlei uitleg vatbaar zijn.
- Realisatie vraagt tijd. Werk met duidelijke termijnen, maar ben er van doordrongen dat het bereiken van de beoogde resultaten soms langer duurt dan gehoopt.
- De oorspronkelijke, sterk op het behoud van natuurwaarden gerichte Nationale Parken, worden bewust vervangen door een nieuw parkenconcept, mede gericht op duurzame gebiedsontwikkeling en het vinden van antwoorden op de maatschappelijke uitdagingen waarvoor we de komende tijd worden gesteld (landbouwtransitie, circulaire economie, klimaatadaptatie, waterbeheer en biodiversiteitscrisis).
- Naast natuur staan er in de Nationale Parken Nieuwe Stijl ook andere belangen op het spel, waaronder die van landschap, cultureel erfgoed, recreatie, lokale gemeenschap en identiteit, en landbouw. Juist in samenspraak met veel partners worden de belangen van natuur uiteindelijk het best bediend.

## 5.2. Drentsche Aa



Het Nationaal Park Drentsche Aa is, zoals hiervoor al opgemerkt ontstaan uit het Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa,<sup>1</sup> een IUCN-categorie II gebied met een verbrede doelstelling. Natuurbehoud en ontwikkeling zijn aangevuld met het behoud van cultuurhistorische elementen die inherent aan het gebied verbonden zijn. Het beheer en de beoogde ontwikkelingen in het Nationaal park zijn beleidsmatig verankerd in de omgevingsvisie van de Provincie Drenthe, waarbij de plannen niet in beton zijn gegoten, maar elke tien jaar worden herzien (momenteel wordt voor de derde maal aan een herziening gewerkt). Hierdoor kan worden ingespeeld op kansen en maatschappelijke ontwikkelingen. Zo wordt momenteel gewerkt aan een plan tot verder hermeanderen van de Drentsche Aa, hetgeen ook belangrijk is voor de waterbeheersing en de drinkwatervoorziening. Geprobeerd wordt om de landbouw op een constructieve manier mee te krijgen, zonder top-down allerlei zaken op te leggen. Daarbij wordt gedacht aan een kanskaart dat perspectief biedt voor de landbouw en de ontwikkeling van streekproducten. Om plannen rendabel te maken voor de boeren is een goed verdienmodel cruciaal, dat het breder uitgezet wordt dan alleen binnen de begrenzing

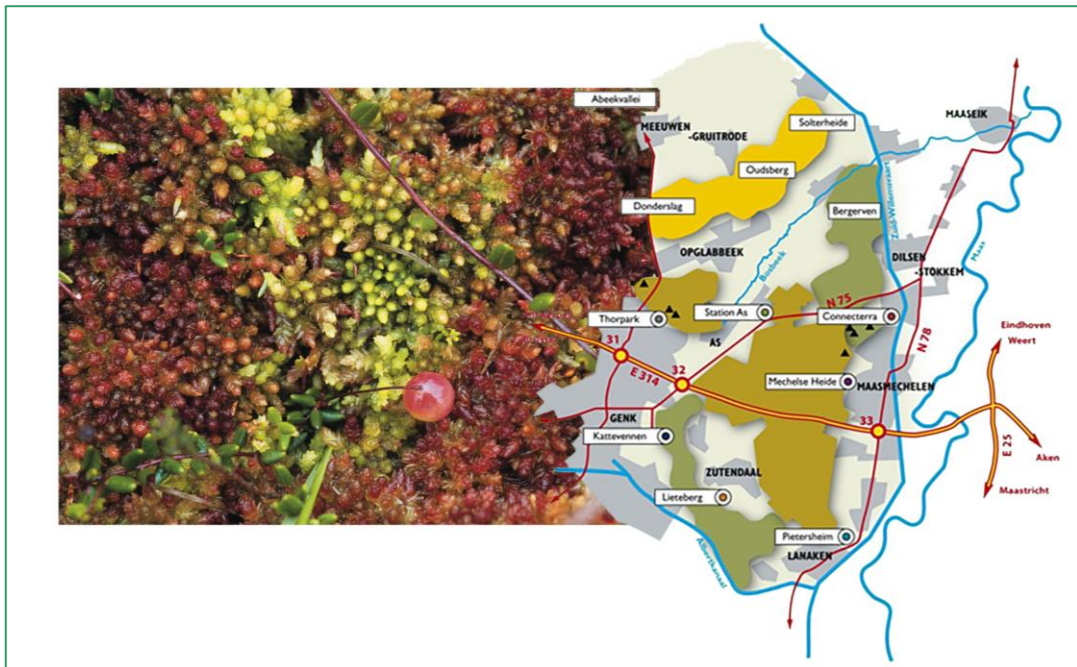
<sup>1</sup> De groene perimeter in de figuur omgrent het huidige Nationaal Park (30.000 ha), de rode stippellijn omhult het stuk van het vroegere Nationaal Landschap Drentsche Aa dat het oorspronkelijke Nationaal Park was (10.000 ha).

van het Nationaal Park. Op initiatief van Het Drentse Landschap, Landschapsbeheer Drenthe, Rabobank, de 12 Landschappen en Nationaal Park Drentsche Aa is de Stichting Gebiedsfonds Drentsche Aa is opgericht, waarin bedrijven, instellingen, maar ook particulieren laten zien dat zij zich verbonden voelen met het Drentsche Aa-gebied. Naast de financiële ruimte die wordt gecreëerd worden tevens de verdere ontwikkeling en het draagvlak voor het Nationaal Park Drentsche Aa uitgebouwd.

### **Te leren lessen**

- Het Nationaal Park Drentsche Aa laat zien dat het daadwerkelijk mogelijk is om natuurwaarden en cultuurhistorische waarden op een landschappelijke schaal met elkaar te verbinden, en aldus tot een ruimtelijke en functionele integratie te komen van een Nationaal park en een Nationaal Landschap.
- Het is mogelijk om door het instellen van een Gebiedsfonds aanvullende financiën te genereren om de inrichting en het beheer van het park een extra impuls te geven.
- Het succesvol inzetten van het concept landschapsbiografie om een desbetreffende gebied te onderzoeken en een visie te ontwikkelen.
- Het betrekken van de lokale gemeenschap (inclusief horeca en gebiedsambassadeurs) vergroot de slagingskans van het succesvol implementeren van een Nationaal Park.
- Zet in op een flexibel beheer- en ontwikkelplan om koppelkansen met andere belangen in het gebied te pakken en maatschappelijke opgaven beter het hoofd te kunnen bieden.

### 5.3. Hoge Kempen



Het Nationaal Park Hoge Kempen is in 2006 opgericht, op initiatief van de Vlaamse overheid. Het oorspronkelijke Nationaal Park was ca 6.700 hectare groot. Ruim de helft van het gebied is Natura 2000 gebied, onder zowel de Habitat- als de Vogelrichtlijn. In 2020 werd het Nationaal Park Hoge Kempen uitgebreid tot 12.742 hectare door toevoeging van verschillende natuurgebieden, zoals de Duinengordel en Munsterbos. De meest voorkomende habitats zijn naaldbossen en heide.

Het park kent drie belangrijke uitdagingen. Ten eerste, de ontsnippering van het gebied, wat de levensvatbaarheid van flora en de fauna ten goede komt. Dit wordt bewerkstelligd middels de sluiting van wegen voor doorgaand autoverkeer, een eco-duct en een eco-velo-duct. Ten tweede, natuurprojecten ten behoeve van het herstel van het grondwaterpeil. Ten derde, bevinden er zich nog enkele enclaves van permanent bewoonde en zonevreemde gebouwen, grind- en zandwinningsgroeven en een industrieterrein binnen de grenzen van het park. In de komende jaren zullen geleidelijk alle gronden door de Vlaamse overheid opgekocht en geïntegreerd worden in het nationaal park. Op die manier is de begrenzing van het park sterk gekoppeld aan beleidsintenties die behaald worden in het Nationaal Park. Binnen de begrenzing van het park worden de termen impulszone en verbindingzone voor respectievelijk natuur- en landschapontwikkeling gehanteerd.



De hoofdfunctie van het nationaal park is natuurbehoud, maar recreatief medegebruik is mogelijk, mits dit geen schade berokkent aan natuur en landschap. Dit wordt gestimuleerd door de oprichting van toegangspoorten in de omliggende gemeentes buiten de parkgrenzen, die telkens een aspect van het nationaal park toelichten.

De samenwerking in het Nationaal Park is langs de ene kant gekenmerkt door een sterke lokale gebiedscoalitie. Dit is vastgelegd in een masterplan dat langdurige borging van afspraken faciliteert middels een package deal. Langs de andere kant is ondertussen 80% van het park eigendom van het Agentschap Natuur en Bos en 90% van de financiering komt eveneens vandaar. Desondanks is de rol van het Regionaal Landschap Kempen en Maasland veel nadrukkelijker aanwezig. Een goede balans vinden in deze samenwerking tussen beide partijen was dus niet vanzelfsprekend.

### **Te leren lessen**

- Een bottom-up approach zorgt voor veel draagkracht en participatie vanuit de omgeving. Aanvullend blijft een top-down regie (bedoeld als voldoende sterke en langdurige coördinerende instantie) nodig om het programma structureel op te bouwen.
- Financiering en de rolverdeling van de partners moet helder en duidelijk zijn.
- De uitstraling van het park gaat verder dan de begrenzing van het park. Een effectieve mogelijkheid is het opzetten van bezoekerscentra (entrepooorten) in de nabije omgeving van het park, waar toeristen informatie kunnen vinden en verleid worden tot een bezoek aan het park. Aldus kunnen lokale initiatieven, via deze ‘ankerpunten’, meeliften met de ontwikkeling van het park.
- De uitbreiding van het Nationaal Park Hoge Kempen zorgt voor een betere verbinding van de deelgebieden en dat natuurgebieden minder versnipperd zijn. Zo krijgen kwetsbare gebieden extra aandacht als ecologische impulsgebieden. Daarnaast vervullen de toegangspoorten een centrale rol in de toeristische ontwikkeling en spreiding van de toeristenstroom in de regio.
- Van belang is een heldere terminologie met betrekking tot de zonering in natuur- en landschapsontwikkeling.

## 5.4. NLDelta



Nadat, in 2018 door een droomfonds, een grote financiering vanuit de Nederlandse Nationale Postcodelotterij, de Haringvlietsluizen op een kier gezet werden, zijn drie grote natuurorganisaties, Droomfondsproject Haringvliet, Parkschap Nationaal Park De Biesbosch en Staatsbosbeheer nauw gaan samenwerken, met als gemeenschappelijk doel een 'Nationaal Park van Wereldklasse: NLDelta Biesbosch-Haringvliet.' Hieruit is een netwerk van lokale partijen ontstaan die zich inzetten voor de samenhang van de Rijn, Maas (en Schelde) delta. Hierbij is het behoud van het ecosysteem niet het doel van de samenwerking, maar de bindende factor: "Samen kunnen we de natuur versterken en verder ontwikkelen als groene motor voor nieuwe economie en welvaart." Daarmee is de status van Nationaal park niet het ultieme doel van de samenwerking, maar is duurzame samenwerking zelf het beoogde resultaat. Dit sluit goed aan bij de inzet van het Vlaamse regeerakkoord op transversale samenwerking binnen de Vlaamse overheid. Dit willen zeggen het stimuleren van structurele samenwerking tussen de sectorale ministeries aan sector overkoepelende beleidsthema's. Om samen met het groeiende netwerk aan partijen het programma te blijven volgen wordt de regie hierover geleid door de zogeheten NLDeltafel, met afgevaardigden van de betrokken partijen, onder het onafhankelijke voorzitterschap van Ignace Schops van het Regionaal Landschap Kempen en Maasland.

Momenteel wordt middels een intensief participatietraject naar de statusaanvraag van NLDelta als Nationaal Park Nieuwe Stijl toegewerkt. Er is bewust gekozen om eerst om voorafgaand hieraan twee jaar tijd te nemen om het netwerk te ontwikkelen en aan



thema's en projecten ter lading van de uitvoeringsagenda te werken om integrale samenwerking van de grond te krijgen. NLDelta vormt samen met Van Gogh en Hollandse Duinen de eerste pilot om als Nationale Parken de status Nationale Parken Nieuwe Stijl aan te vragen, terwijl het werkkader voor Nationale Parken Nieuwe Stijl nog niet bestuurlijk is vastgesteld. Dit brengt enkele uitdagingen met zich mee. Naast de natuurkern en landschapszone kennen deze parken ook een ontwikkelzone, waarin stedelijk gebied en bedrijvigheid kan plaats vinden. NLDelta ligt nu eenmaal tussen Dordrecht en Moerdijk, twee steden met serieuze industrie. Dus de inzet is natuurontwikkeling, ondanks industrie en steden. Een andere uitdaging is dat het lastig is om tijdens de oprichting van zo'n nieuw Nationaal Park is om verschillende fasen te onderscheiden, vooral ook naar de buitenwereld toe. Dit maakt commitment van individuele ondertekenaars op thema's als governance, begrenzing en financiering ook lastig, in relatie tot de verschillende fasen.

#### **Te leren lessen**

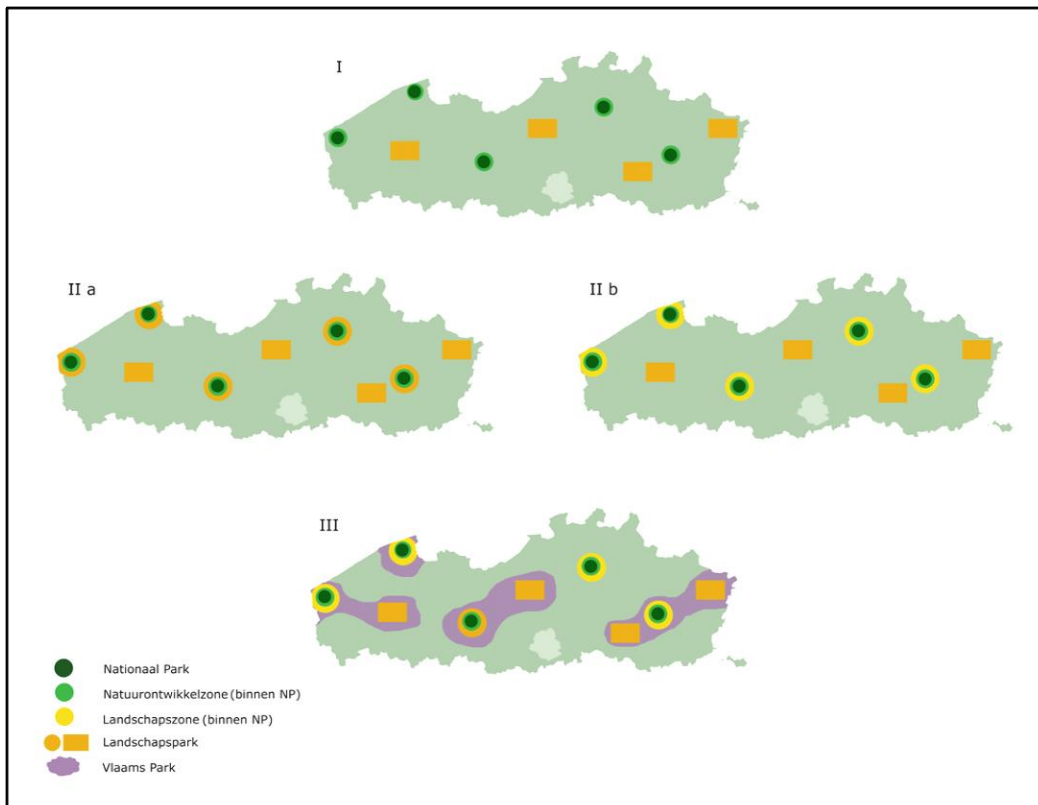
- Een overkoepelend statuut, zoals het toekomstige landschapspark Zuidwestelijke Delta, voor een groot gebied waarbinnen de Nationale Parken en andere deelgebieden met een eigen status zijn opgenomen, biedt enerzijds een oplossing voor de grote maatschappelijke uitdagingen waarvoor we staan, anderzijds een kapstok voor internationale *branding*.
- Samenwerking tussen partijen met een eigen verantwoordelijkheid voor een deelgebied binnen een grote landschappelijke eenheid, zoals de Zuidwestelijke Delta, biedt extra mogelijkheden voor het vergroten van maatschappelijk draagvlak, het ontwikkelen van nieuwe initiatieven en het versterken van ondernemerschap. Een gebiedsregisseur is hierbij van groot belang.
- Bij het vergroten van bestaande parken en/of het inbedden ervan in grote landschappelijke eenheden is het zaak de identiteit van de bestaande parken te behouden.

## 6. Voorstel en afweging alternatieve scenario's

Volgend op de zienswijzen en indelingen die in diverse landen op verschillende manieren worden ingevuld (Hoofdstuk 3), de specifieke Vlaamse context (Hoofdstuk 4) en een aantal 'best practices' (Hoofdstuk 5) presenteren we hier een drietal ruimtelijke scenario's. In alle drie de scenario's is er sprake van Nationale parken én Landschapsparken met een gelijkwaardig status, waarbij de een dus niet ondergeschikt is aan de ander. In Scenario I ligt de focus van de Nationale Parken op de ontwikkeling van natuur, die van de Landschapsparken op de ontwikkeling van landschappelijke kwaliteiten, in een gescheiden setting. Het gaat in dit scenario dus om eenheden met een eigen karakteristiek, die onafhankelijk van elkaar worden ingericht. Bij een Nationaal Park wordt de natuurkern omgeven door een natuurontwikkelzone. In termen van de IUCN, conform de definities en zienswijze zoals eerder geschetst in Hoofdstuk 3, betreft dit respectievelijk categorie II voor de Nationale Parken en categorie V voor de Landschapsparken. In Scenario II wordt de natuurkern van het desbetreffende Nationale park omgeven door een natuurontwikkelzone en een landschapszone. In de laatste worden, naast het versterken van natuurwaarden, ook de vervulling van andere functies nagestreefd. Denk hierbij aan functies als recreatie, waterberging, circulaire landbouw en beleving. De ontwikkeling van een hoogwaardig landschap komt hier, wat de Nationale Parken betreft, eveneens in beeld naast louter de ontwikkeling van hoge natuurwaarden. Uitdrukkelijk wordt ook ingezet op het behoud van cultureel erfgoed. In termen van de IUCN worden aan een Nationaal park (binnen de begrenzing daarvan) aspecten van categorie V toegevoegd. In Scenario III worden de Nationale Parken en Landschapsparken in samenhang met elkaar vormgegeven, waarbij ruimtelijke ontwikkelzones worden gedefinieerd. Deze ontwikkelzones zorgen voor een sterkere landschappelijke inbedding van natuur met een nadruk op duurzame sociaaleconomische ontwikkelingen, inclusief klimaatadaptatie, waterbeheer en landbouwtransitie (circulaire landbouw of natuurinclusieve landbouw). De ruimtelijke ontwikkelzones omvatten enerzijds een natuurontwikkelzone en een landschapszone, zoals gehanteerd in Scenario II, anderzijds een buitenschil, waarvoor middels regelgeving en subsidiestelsels invulling wordt gegeven aan beleidsintenties. In termen van de IUCN gaat het hierbij om een mengvorm van categorieën II en V in een setting waarbij natuur en landschap niet los worden gezien van andere maatschappelijke belangen en hier zelfs richting aan geven.

De term Vlaams Park wordt voor het eerst genoemd in het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024, waarbij deze term gereserveerd was voor de beoogde Nationale Parken. Later is

de inhoud van deze term verbreed, waarbij naast de Nationale Parken ook de Landschapsparken, met een gelijkwaardig statuut, hieronder worden verstaan. De ruimere doelstellingen sluiten ook aan bij het concept Regionale Landschappen in Vlaanderen. De kracht van de *term* Vlaams Park zit hem met name in de *branding* van het parkenconcept. Om dit krachtige begrip meer betekenis te geven stellen we voor de term te reserveren voor de overkoepelende ensembles zoals neergezet in Scenario III, waarbij een Vlaams Park onderdak biedt aan één of meer Nationale Parken en Landschapsparken.<sup>2</sup> Meer nog dan de Nationale Parken sec zijn de Vlaamse Parken zoals geponeerd in Scenario III internationaal aansprekend. In deze context spelen de Vlaamse Parken een grote rol in het bieden van oplossingen voor grote maatschappelijke uitdagingen. De meerwaarde zit hem vooral in de grotere ruimte die wordt beoogd (zie Afbeelding 6.1).



Afbeelding 6.1: Schematische weergave van drie scenario's met een verschillende ruimtelijke inbedding van natuur en landschappelijke waarden in Vlaanderen. Scenario I: Focus op natuur, Scenario II: Focus op natuur en landschap en Scenario III: Integratie

<sup>2</sup> Beleidsmatig is echter al gekozen om de term Vlaams Park in eerste instantie niet ruimtelijk te vertalen, maar eerder te gebruiken als kwaliteitsmerk en verzamelnaam voor Nationale Parken en Landschapsparken (Desloover, schriftelijke mededeling).

van natuur, landschap en omgeving. Een Nationaal Park omvat naast één of meer natuurkernen een natuurontwikkelzone (deze is in de figuur niet expliciet aangegeven).

---

### 6.1. Scenario I: Focus op natuur

In het eerste scenario zijn de Nationale Parken en de Landschapsparken zowel ruimtelijk als conceptueel gescheiden, waarbij de statuten elk een eigen, maar gelijkwaardig, mandaat hebben. Wat de Nationale Parken betreft ligt de focus volledig op natuur, waarbij eventuele natuurontwikkeling plaatsvindt binnen de begrenzing van het park. De Nationale Parken in dit scenario worden vormgegeven in de geest van IUCN-categorie II, de Landschapsparken in de geest van IUCN-categorie V.

- Nationale parken zijn meer dan Natura 2000-gebieden, waarbij, binnen het park, rondom de natuurkern of natuurkernen een natuurontwikkelzone kan worden aangeduid om de natuur te versterken. Deze natuurontwikkelzone maakt dus integraal deel uit van het Nationale Park.
- In dit scenario zijn de Nationale Parken weliswaar sterk op natuur gericht, maar dit betekent niet dat binnen de grenzen van het park uitsluitend natuur van de hoogste kwaliteit aanwezig is of dat geen andere waarden, zoals cultureel erfgoed en landschappelijke waarden, worden nagestreefd. De natuur betreft in de meeste gevallen halfnatuurlijke ecosystemen, zoals eerder toegelicht bij de definitie en interpretatie van de IUCN-categorieën in Hoofdstuk 3 en de bespreking van de Vlaamse context in Hoofdstuk 4.
- Natuurkernen (Natura 2000) zijn niet het exclusieve domein van Nationale Parken maar kunnen ook gelegen zijn binnen de begrenzing van Landschapsparken.

---

### 6.2. Scenario II: Focus op natuur en landschap

In dit scenario worden de grenzen van het Nationaal Park uitgebreid, waarbij aan het park om de natuurkernen – anders dan in het eerste scenario – een schil wordt toegevoegd van het eerste scenario om de natuurkernen in een ruimere, landschappelijke omgeving in te bedden. Concreet komt het er op neer dat een landschapszone wordt ingericht. In deze zone zijn doorgaans al belangrijke landschapskwaliteiten aanwezig, maar daarbovenop worden nieuwe kwaliteiten ontwikkeld. Uiteraard zorgt deze zone ook voor een (verdere) versterking dan wel buffering van de reeds aanwezige natuurwaarden in het park. Afhankelijk van de status van deze landschapszone onderkennen we twee sub-scenario's. In het eerste sub-scenario (II a) maakt deze zone statutair geen deel uit van

het Nationaal Park, maar is het feitelijk een aan het park gekoppeld Landschapspark met het daarbij behorende statuut. In het tweede sub-scenario (II b) maakt de landschapszone statutair wél deel uit van het Nationaal Park en is er dus geen sprake van een belendend Landschapspark. In dit tweede scenario wordt de focus van het Nationaal Park verbreed van IUCN-categorie II naar IUCN-categorie II + V, waarbij naast natuurwaarden dus nadrukkelijk ook het behoud of verdere ontwikkeling van landschappelijke en cultuurhistorische waarden worden nagestreefd.

- In alle drie de scenario's kunnen Landschapsparken als zelfstandige eenheden worden onderscheiden, zoals te zien is in de afbeelding.

---

### 6.3. Scenario III: Integratie van natuur, landschap en omgeving

In het derde scenario staat integratie van natuur en landschap centraal in een ruime, ecologisch en sociaaleconomisch functionerende omgeving. Binnen dit scenario behouden de Nationale Parken en de Landschapsparken weliswaar hun eigen identiteit (wat belangrijk is voor het maatschappelijk draagvlak), waarbij de beoogde ensembles (in onze analyse Vlaamse Parken genoemd) alleen al door hun omvang, een duidelijke meerwaarde hebben als instrument voor het oplossen van diverse maatschappelijke vraagstukken. Bovendien zijn deze Vlaamse Parken interessant als trekpleister voor een groot internationaal publiek. Binnen de context van een Vlaams Park kunnen ondernemers tot nieuwe initiatieven verleid worden die ten goede komen aan een verdere ontwikkeling van de regio. In termen van de IUCN gaat het hier om een mengvorm van de categorieën II en V. De Vlaamse Parken in dit scenario krijgen een eigen regelgeving, waarbij de verbrede Nationale Parken (conform Scenario II b) en Landschapsparken hun eigen statuut behouden.

- Een Vlaams Park in dit scenario omvat meer dan alleen natuur en landschap (resp. IUCN criteria II en V), maar ook de ruimere omgeving van de aanwezige natuur- en landschapskernen. In het park komen niet alleen natuurhistorische en cultuurhistorische waarden, maar ook sociale en economische verbondenheden tot uitdrukking.
- Het consortium van samenwerkende partijen binnen een grote landschappelijke eenheid krijgt gestalte in een overlegorgaan.
- De omvang van het Vlaamse Park in de hier voorgestelde vorm draagt het risico met zich mee dat de omsloten Nationale Parken en Landschapsparken hun eigen identiteit teloor zien gaan.

---

#### 6.4. Conclusies

Wanneer we de afzonderlijke scenario's nog een keer tegen het licht houden, dan blijkt elk scenario zijn voordelen en bezwaren te hebben. Het eerste scenario is een tamelijk sobere invulling van het voornemen in Vlaanderen om Nationale Parken en Landschapsparken naast elkaar en los van elkaar te ontwikkelen, waarbij als aanvulling op het Regeerakkoord nadrukkelijk wordt gesteld dat beide concepten gelijkwaardig zijn. In het tweede en derde scenario staat integratie van natuurwaarden met andere waarden (met name cultuurhistorische en landschappelijke waarden) voorop, waarbij uiteenlopende functies worden bediend. De sub-scenario's die binnen het tweede scenario worden onderscheiden, hebben vooral betrekking op de aansturing van de gebieden. Zien we de landschapszone als een onderdeel van het Nationale Park (Scenario II b), dan moet de governance van het park hierop worden afgesteld; zien we deze zone als een zelfstandige eenheid, dan zijn verschillende statuten nodig. Het meest ambitieuze derde scenario lijkt vooralsnog een toekomstscenario. Van alle scenario's speelt dit scenario wel het best in op de grote maatschappelijke uitdagingen die Vlaanderen te wachten staan, waaronder klimaatadaptatie, waterbeheer en circulaire economie (inclusief landbouw), dit nog afgezien van de dramatische biodiversiteitscrises waarin het gewest verkeert. Het scenario speelt met de ontwikkeling van het omringende landschap maximaal in op de hefboomwerking. Gezien de huidige Vlaamse context, lijkt Scenario IIb het meest haalbaar op de korte termijn (met een aanzienlijke ambitie). Binnen dit scenario is gemakkelijker dan in Scenario IIa en Scenario III een eenheid in governance te bereiken, regionale spreiding te borgen en lijken de afzonderlijke delen van het park de eigen identiteit te kunnen behouden en uitdragen, ook in termen van communicatie en vermarkting. Ten opzichte van Scenario I houdt dit scenario meer rekening met het omliggende landschap en wordt de hefboomwerking versterkt

Naarmate meer wordt ingezet op het gezamenlijk ontwikkelen van natuur en landschap, kunnen de identiteit van de beoogde parken verder gestalte krijgen, niet alleen met betrekking tot bijzondere streekproducten maar ook vanwege immaterieel erfgoed. Door betrokkenheid van burgers en ondernemers bij de lokale natuur en landschap, mede door de profijten die men van de streek heeft, ontstaat we een wisselwerking: ondernemers binnen een park krijgen meer toeloop door het erkende regionale karakter, waardoor sociaaleconomische ontwikkeling mogelijk is. Het belang van natuur en landschap zijn sterker verbonden aan de sociaaleconomische ontwikkeling en in gezamenlijkheid kan meer worden geïnvesteerd op een duurzame bescherming en ontwikkeling van natuur en landschap.

## 7. Advies met betrekking tot de ontwerpcriteria

In dit hoofdstuk wordt advies uitgebracht op de (zeven) kwesties die voortkomen uit de ontwerpcriteria zoals geformuleerd door het Agentschap voor Natuur en Bos. De kwesties worden afzonderlijk toegelicht, waarbij wordt aangegeven, voor zover relevant, hoe deze interfereren met de verschillende scenario's. Waar mogelijk wordt per thema aangegeven wat het voorkeurscenario zou zijn. Bij het opstellen van dit hoofdstuk is gereflecteerd op de gedachten zoals verwoord in *Criteria Natuur voor de Nationale Parken in Vlaanderen* (versie augustus 2020). Daarnaast vormden de afgenomen interviews een belangrijk klankbord. In kleine kaders worden aansprekende praktijkvoorbeelden uitgelicht, om kleur te geven aan de geponeerde denkbeelden.

---

### 7.1. Zoning en omvang

Het Nationaal Park moet voldoende omvang hebben en voldoende aaneengesloten zijn (of kunnen worden) om de aanwezige soorten en habitattypen duurzaam in stand te houden, conform IUCN-categorie II. Om dit doel te verwezenlijken moet worden ingezet op het behoud en versterken van de natuurkern of natuurkernen, waartoe binnen het park zones of gebiedsdelen worden aangewezen voor de beoogde natuurontwikkeling. Dit geldt voor alle drie de scenario's. In het tweede en derde scenario wordt, gelieerd aan het Nationaal Park, een landschapszone aangewezen, die naast de verdere ontwikkeling van natuur ook is gericht op het borgen van cultuurhistorische waarden (zoals beschreven in IUCN-categorie V). Gestreefd wordt naar een zo compleet mogelijk landschapsecologisch systeem, dat ruimte geeft aan natuurlijke processen en tegelijkertijd recht doet aan de historische samenhang en kenmerken van het gebied. In Scenario III wordt ingezet op een verdere ruimtelijke inbedding van de Nationale Parken (en Landschapsparken) die ten goede komt aan een internationale profilering van de streek met extra kansen voor sociaaleconomische ontwikkelingen.

### Omvang parken: kustduinen Nederland

In 1950 richtten Rijk, de provincie Noord-Holland en enkele gemeenten op eigen initiatief in de provincie Noord-Holland het Nationaal Park De Kennemerduinen op, dat later is opgenomen in de lijst van (thans) 21 Nationale parken onder de naam Zuid-Kennemerland. Als resultaat van de verkiezing ‘mooiste natuurgebied van Nederland’ is in Zuid-Holland het initiatief genomen tot de oprichting van een (veel groter) in de daar aanwezige kustduinen, onder de naam Hollandse Duinen. De Commissie van Vollenhoven heeft voorgesteld een omvattend nationaal park onder deze naam in te stellen, dat het volledige duingebied van beide provincies beslaat, van Den Helder tot Hoek van Holland. In een notitie van deze commissie die september 2020 zal verschijnen, wordt ingezet op een nog groter Landschapspark ‘Hollandse vastelandsduinen’, dat ook de belendende kustzone van de Noordzee omvat. Landinwaarts bestrijkt het beoogde park ook de landgoedrenzone met overgangen naar het poldergebied, waarmee cultuurhistorisch en landschappelijk waardevolle gebieden binnen de grenzen van het park vallen.

De huidige concept-criteria voor de Nationale Parken in Vlaanderen (augustus 2020) richten zich op een minimale omvang van 5.000 ha van de natuurkern. Deze kan uit verschillende deelgebieden bestaan, maar biedt als geheel voldoende samenhang en vormt een robuust en ecologisch functionerend gebied. Waar de deelgebieden elkaar niet raken, moet worden gezorgd voor adequate verbindingen via natuurontwikkelzones en/of landschapszones. Dit strookt met de ervaringen elders en lijkt een werkzaam uitgangspunt. De gewenste schaal en robuustheid worden eerder bereikt wanneer de Nationale Parken en Landschapsparken door een landschapszone worden omgeven (Scenario II) of regionaal worden uitgebreid met een buitenschil die gericht is op versterking van de natuurwaarden en landschappelijke waarden binnen de parken. De landschapszone moet het ook mogelijk maken dat ecologische gradiënten behouden blijven en afdoende kunnen functioneren.

---

## 7.2. Kritische Performance Indicatoren voor gebiedsstatuut

Het succes van de beoogde Nationale Parken valt of staat met meetbare doelen, waarvan we hieronder een zevental bespreken.

**Draagvlak, gezamenlijk eigenaarschap en gelijkwaardigheid.** Om de verschillende partijen duurzaam met elkaar te kunnen laten samenwerken is allereerst een duidelijke, gezamenlijke intentie nodig. Deze intentie vertaalt zich het best in een neergeschreven hard engagement zowel op vlak van ambitie als op vlak van inbreng van middelen. Deze is alleen te bereiken en te behouden als alle partijen zich op een gelijkwaardige manier behandeld voelen en zich betrokken voelen bij het park. Zich dus mede-eigenaar voelen van het concept waar zij aan meewerken.



**Visieontwikkeling en inbedding.** Visieontwikkeling en inbedding moeten plaatsvinden op alle bestuurlijke niveaus: gemeentelijk, provinciaal, gewestelijk en federaal (zie de aanpak binnen de Omgevingswet in Nederland). Een eerste stap daarbij is wettelijke verankering die zich toelegt op het beschermen van het statuut en zorgdraagt voor een duidelijk kader. Indien noodzakelijk moeten instrumenten en regelgeving worden geboden voor het borgen van doelstellingen, procedures en de vereiste governance inzake de langdurige ontwikkeling van het park op het gebied van natuur, ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed, infrastructuur, economie en toerisme.

#### Nationale Parken Bureau in Nederland

Het Nationale Parken Bureau is opgericht op 1 januari 2018, in opdracht van het Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Het doel is om parken te begeleiden in de transitie naar Nationale Parken Nieuwe Stijl gedurende een periode van vijf jaar, van 2018-2022. Hiervoor zijn drie doelen geformuleerd: (1) de kwaliteit van Nationale Parken in Nederland verhogen, (2) een sterk merk en een sterke marktpositie ontwikkelen, en (3) de relatie tussen mens en natuur verstevigen.

Omdat de nieuwe standaard voor Nationale Parken een werkkader is dat nog niet bestuurlijk is vastgesteld, staat de standaard open voor interpretatie. Via expertteams op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en natuur, duurzaam toerisme, educatie en communicatie worden de standaard, de criteria en de toepassing daarvan verder ontwikkeld. Daarenboven adviseren de expertteams adviseren de Nationale Parken die aan de transitie werken, advisering die dus vraag gestuurd werkt. Recentelijk is bovendien een externe adviescommissie opgericht die de ontwikkeling van het gebied aan de hand van die standaard op een consistente manier evalueert. De invloedssfeer van het Nationale Parken Bureau beperkt zich aldus tot advisering; het bureau heeft geen mandaat om zich uit te spreken of de parken wel of niet voldoen aan de nieuwe standaard.

Gezien het ontbreken van een bestuurlijk vastgesteld kader voor Nationale Parken Nieuwe Stijl is het lastig te overzien in hoeverre de ontwikkeling enerzijds gedijt bij een bottom-up aanpak of anderzijds wordt bemoeilijkt door een top-down aansturing. Het risico bestaat dat gebiedsontwikkeling wordt gestimuleerd die tegelijkertijd de invulling van het beoogde Nationale Park verwatert. Om natuurparels te beschermen en beleving van topnatuur te stimuleren via het statuut Nationale Parken heb je al met al een overkoepelend beleidskader nodig dat aangeeft waar je concreet naartoe werkt en ook wat niet onder dit kader valt.

**Governance.** De organisatiestructuur van het park moet helder en transparant zijn, waarbij voor ieder afzonderlijke park een gepaste structuur gezocht moet worden, afhankelijk van omvang en verscheidenheid, maar wel met een minimum pakket aan bindende afspraken. Een grote en complexe bureaucratische organisatie, met te veel hiërarchische organisatielagen, werkt averechts, zeker in de ontwikkelfase. De verschillende partijen moeten zich gekend voelen in de organisatiestructuur en rollen moeten helder afgesproken worden. Belangrijk voor het behalen van de gestelde doelen is dat er een duidelijke regie gevoerd kan worden over alle werkzaamheden van de verschillende partijen. Enerzijds gaat het dus om een adequate governance op

parkniveau, anderzijds om een goede inbedding op gewestelijk niveau. Het Nationale Parken Bureau in Nederland kan in dezen als voorbeeld dienen voor de gewenste koepelstructuur. Een dergelijke koepelstructuur is noodzakelijk om de link met het Vlaamse beleid garanderen zodanig dat de individuele Nationale Parken elk maximaal bijdragen tot het Vlaamse Beleid. Om een efficiënte wisselwerking tussen de Vlaamse overheid en de organisatiestructuur te faciliteren zouden medewerkers van bijvoorbeeld Agentschap voor Natuur en Bos, Toerisme Vlaanderen, Onroerend Erfgoed en het departement Omgeving deeltijds gedetacheerd kunnen worden in de organisatiestructuur van een park. Hetzelfde kan gelden voor organisaties zoals Regionaal Landschap, Natuurpunt, provincies, gemeenten of de Vlaamse Landmaatschappij (VLM).

**Financieel model en transparante financiering.** Een transparante financiering zorgt voor een goede besteding van het geld. Gelden voor gebiedsontwikkeling en -beheer moeten duidelijk gelabeld zijn, alsook de budgetten voor overhead en organisatie. Door het geld, of een percentage van het beschikbare budget, duidelijk te labelen zijn er op de lange termijn gemakkelijker structurele plannen te maken. Een transparante financiering onderhoudt tevens het noodzakelijke draagvlak bij een groot publiek, dat op deze manier daadwerkelijk kan zien dat de gelden ten goede komen aan het versterken van natuur en landschap in het gebied. Naast de gelden die verkregen worden door overheidssubsidies is het mogelijk om gelden te werven bij externe partijen. Die lopen via de commerciële partners van het park, die een vergoeding vragen aan klanten of een deel van de omzet afstaan aan het onderhoud van het park ter investering in de regio. Denk in dit verband ook aan een bijdrage vanuit de gemeenten via de toeristische taks, private fondsen of via het inzetten op de ontwikkeling van de regionale economie van de verkoop van streek-eigen producten, het uitgeven van gebruikersvignetten of het introduceren van een label; ook via die weg zijn inkomsten te genereren.

#### **Financiering natuurbeheer Hollandse Duinen**

Het duinwaterbedrijf Dunea, dat samen met Staatsbosbeheer en de Provincie Zuid-Holland het beheer voert over Nationaal Park Hollandse Duinen heeft in principe recht op overheidssubsidies hiervoor, maar heeft besloten de financiering van het beheer op een andere manier aan te pakken. Ze vragen een kleine vergoeding van de 1,3 miljoen afnemers van het water, die neerkomt op ongeveer 'een kopje koffie' per gebruiker per jaar. Daarmee beschikken ze al met al over gemiddeld tweemaal zoveel middelen per hectare natuur als andere terreinbeheerders in Nederland.

**Duidelijkheid: Helderheid van terminologie en definities.** Door de betrokkenheid van partners uit verschillende sectoren en organisaties kan verwarring optreden in de gebruikte definities. Door voorafgaand aan de plannen, duidelijke afspraken te maken

over de terminologie, kunnen onduidelijkheden op een later tijdstip voorkomen worden. Een voorbeeld is het gebruik van de termen Nationaal Park, Landschapspark en Vlaams Park en het benoemen van uiteenlopende zones, zoals ontwikkelzone, natuurontwikkelzone, landschapszone, verbindingszone en buitenschil. Voor de ontwikkeling van natuurwaarden binnen de begrenzing van de Nationale Parken, in aanvulling op de aanwezige natuurkernen, stellen we de term natuurontwikkelzone voor. Voor de ontwikkelzone van natuur en landschap binnen en buiten de Nationale Parken en Landschapsparken (zoals gehanteerd in Scenario II en scenario III) stellen we de term landschapszone voor, die kan worden gedefinieerd als een zone waar niet alleen het behoud van reeds bestaande landschapskwaliteiten maar ook een verdere versterking daarvan worden nagestreefd. In deze zin wordt het begrip ook gehanteerd in de Standaard die in Nederland is ontwikkeld voor de gebiedsaanduiding van de Nationale Parken Nieuwe Stijl (Nationale Parken Bureau 2018). Voor het omringende gebied buiten te onderscheiden Nationale Parken en Landschapsparken in de Vlaamse Parken zoals gedefinieerd in Scenario III hanteren we de term buitenschil.

**Duurzame borging kwaliteiten.** Voor het beoordelen van de aangevraagde status van Nationaal Park wordt gevraagd naar een Masterplan, waarin het beoogde park zijn visie en missie presenteert, evenals de doelstellingen en een actieprogramma voor een termijn van 20 jaar. Het operationele plan met concrete acties wordt opgemaakt voor een periode van 5 jaar. In het Masterplan moeten ook de afspraken voor een langere termijn worden vastgelegd. De visie moet zich natuurlijk over een langere periode uitspreken, omdat de realisatie van het een en ander nu eenmaal een zekere tijd in beslag neemt. Het gaat om het vinden van een goed evenwicht tussen enerzijds doelstellingen op de lange termijn en anderzijds meetbare en evalueerbare mijlpalen over een korte en middellange tijd.

**Meetbare resultaten en tijd.** Resultaten van beoogde acties en inspanningen moeten meetbaar en evalueerbaar zijn. Hiertoe is het belangrijk om met mijlpalen te werken in relatie tot de benodigde tijd. Via gerichte evaluatie kan zo nodig de ontwikkeling worden bijgestuurd. Het is belangrijk om die periodieke monitoring, ook na de realisatie van het park, in stand te houden, bijvoorbeeld op basis van de evaluatie van het operationele plan na een periode van vijf jaar. Monitoring wordt op een eenvoudige en behapbare manier toegepast. Dit kunnen tevredenheidsenquêtes zijn voor directe partners of voor bezoekers. Daarnaast kunnen kwantificeerbare statistieken (bijv. aantal bezoekers, omzet betrokken bedrijven) worden gebruikt als evaluatiemiddel als ook de kwaliteitsindicatoren voor de natuurwaarden. Vooraf dient voor alle partijen helder te zijn

wie de evaluatie uitvoert. Voor de individuele parken is hier een rol weggelegd, in die zin dat de parken aan elkaar constructieve feedback geven.

#### **Ontwikkelpark Nationaal Park Nieuwland**

Nationaal Park Nieuwland is een samenwerking tussen kleinere natuurgebieden die zeer recent zijn gecreëerd. De Oostvaardersplassen, de Lepelaarsplassen, het Markermeer en de Markerwadden zijn gebieden die slechts enkele decennia (of zelfs enkele jaren) oud zijn. De ecologische processen in deze ‘man-made natuur’ zijn nog volop in ontwikkeling. IUCN categorieën II en V zijn hierdoor niet van toepassing. De uniciteit van het ontstaan van nieuwe, door mensen gemaakte, natuur is hier een belangrijk argument voor het ontwikkelen van een Nationaal Park in de context van Nationale Parken Nieuwe Stijl.

---

### **7.3. Hefbomen**

Het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering (2019-2024) stelt dat gebiedsontwikkeling de motor is om ruimtelijke transformaties te realiseren. Een stelsel van Nationale Parken en Landschapsparken (in het streven te komen tot grotere aaneengesloten natuurgebieden) is hiertoe een mooi en uitdagend instrument. Hierbij moet over de grenzen van de eigen sectoren worden gekeken, dus transversaal worden gewerkt. Er moet worden ingezet op gezamenlijke gebiedsprogramma's, die hand in hand gaan met grootschalige infrastructurele of landschappelijke projecten en programma's. De te beschermen gebieden zullen (letterlijk) ruimte bieden voor het vinden van oplossingen voor de complexe en omvangrijke opgaven waartoe we in de toekomst worden uitgedaagd. In het bijzonder betreft dit klimaatmitigatie, waterbeheer, verlies aan biodiversiteit en transitie van de landbouw, maar ook gezondheid, beleving en circulaire economie zijn belangrijke onderwerpen. Een mogelijke aanpak jegens deze complexe en omvangrijke opgaven is het samenvoegen van de Nationale Parken en Landschapsparken in ensembles (Vlaamse Parken, Scenario III), maar ook de parken met hun beoogde landschapszones in Scenario II bieden een interessant uitgangspunt. In alle gevallen is het zaak om aan te sluiten bij andere programma's, zoals het Vlaams Actieprogramma Ecologische Ontsnippering (VAPEO) en de bosuitbreidingsdoelstellingen van de Vlaamse overheid.

**Klimaatmitigatie:** De centrale opgave ten aanzien van klimaatmitigatie is het vastleggen van CO<sub>2</sub> in plaats van het uitstoten daarvan. Alle gebieden waar veenvorming weer op gang wordt gebracht zijn hierbij van grote betekenis. Daarbij gaat het op de hooggelegen gronden vooral om hoogvenen en doorstroomvenen, in de laaggelegen gronden om laagvenen. Naast het opnieuw vastleggen van koolstof gaat het hier ook om het

teggangaan van verdere bodemdaling en voorkomen van ongewenste verzilting. Een bijkomend voordeel is de temperatuurdemping die optreedt bij grootschalige vernatting. Ook het plan voor het grootschalig aanplanten van bos in Vlaanderen kan gelieerd worden aan het instellen van Nationale Parken, onder welk scenario dan ook.

Waterbeheer: Leidend in het waterbeheer van de eenentwintigste eeuw is het vasthouden van water, het bergen van tijdelijke wateroverschotten en het gedempt afvoeren daarvan. Alle zoekgebieden hebben, ieder op hun eigen manier, mogelijkheden om het beleid in deze praktisch vorm te geven. Op de hooggelegen zand- en leemgronden gaat het hierbij vooral om sponswerking, dus om vasthouden en bergen van water, waardoor in langdurig droge perioden meer water beschikbaar komt, terwijl in natte periode de afvoer gedempt wordt. In de lage delen van Vlaanderen zorgt de uitwerking van dit beleid ook voor meer veiligheid.

#### Visie op rivieren: Sigmoidplan Schelde

Na de watersnood van 1976 werd, in navolging op het Nederlandse Deltaplan, een uitgebreid programma opgestart om meer ruimte te bieden aan het water in de Schelde en haar zijrivieren om zo overstromingen te voorkomen. Binnen het Sigmoidplan is er oog voor vier thema's veilig leven en werken, natuur, recreatie en economische ontwikkeling, die dikwijls overlappen. Het programma, waarvan het project gebied een groot deel van Vlaanderen bestrijkt, draagt significant bij aan de realisatie van natuurdoelen, waaronder Natura 2000, in Vlaanderen. Bovendien zijn er internationale samenwerking waaronder bijvoorbeeld het Grenspark Groot-Saeftinghe.

Verlies aan biodiversiteit: In ieder Nationaal Park liggen één of meer Natura 2000-gebieden, zodat ze per definitie onmisbaar zijn voor het behoud en herstel van biodiversiteit waarvoor Vlaanderen een internationale verantwoordelijkheid draagt. Ook in deze internationaal zo hoog gewaardeerde gebieden is nog steeds sprake van verlies aan biodiversiteit, zodat alle zeilen bijgezet moeten worden om deze negatieve trend te keren. Zowel de oorzaken (bijv. stikstofdepositie) als de enorme omvang van deze crisis (bijv. insectensterfte) zijn bekend en staan momenteel in het middelpunt van de publiciteit.

Transitie van de landbouw: Alle parken, ieder op hun eigen schaal en naar hun eigen aard, bieden perspectief om de noodzakelijk geachte transitie van de gangbare landbouw naar een biologische, circulaire of natuurinclusieve landbouw mogelijk te maken, zoals onlangs is voorgesteld in de Europese Green deal (Europese Commissie 2019, zie hierna). In sommige gebieden gaat het om nieuwe vormen van landbouw, zoals natte landbouw en zilte landbouw; in andere gebieden ligt de focus op het herstel van kringlopen, die zorgen voor een verbetering van het bodemleven, reduceren van het

gebruik van bestrijdingsmiddelen en een vergroting van de (be)leefbaarheid van het agrarisch gebied. De Nationale Parken met hun landschapszone en Landschapsparken (Scenario II en Scenario III) zijn bij uitstek de plekken waar ervaring kan worden opgedaan met de boogde transitie en waar de dialoog gevoerd kan worden. De noodzakelijke transitie is niet alleen van betekenis voor natuur en landschap, maar biedt ook perspectief voor de sector zelf, dus voor een duurzame bedrijfsvoering.

De *European Green Deal* spreekt de ambitie uitgesproken om in 2030 een kwart van het landbouwareaal in Europa in te zetten voor biologische landbouw. Hierbij wordt er gestreefd naar een gelijkmatige verdeling over Europese lidstaten. Voor Vlaanderen geldt daarbij dat het biologische landbouwgebruik met een factor vier moet toenemen ten opzichte van 2018 (momenteel 6,9% van het Vlaams areaal volgens FOD economie, K.M.O., Middenstand en Energie, 2020), . De omgeving van Nationale Parken en Landschapsparken (en mogelijke ontwikkelzones) is bij uitstek geschikt om een omvormingsproces van intensieve landbouw naar biologische landbouw te stimuleren of te sturen. Een actief stimulerend beleid leidt hierbij ongetwijfeld eerder tot succes dan het opleggen van allerlei beperkingen.

Transversale thema's voor samenwerking binnen de overheden: In het regeerakkoord wordt de ambitie uitgesproken dat overheden meer transversaal gaan samenwerken. Hierbij zijn thema's nodig die de verschillende beleidstakken kunnen binden. Het oprichten van een stelsel van Nationale Parken omvat een proces waar onder andere ruimtelijk ordening, toerisme, economie en interregionale en internationale samenwerking samenkomen en derhalve de aandacht van meerdere administraties en diverse overheden vereist. Het primaat voor deze nieuwe vorm van werken ligt weliswaar niet bij de Nationale Parken en Landschapsparken, maar deze gebieden kunnen hierin wel een rol vervullen en een mooie casus vormen. Dit geldt zeker voor Scenario's II en III waarin de parken omringd worden door een te ontwikkelen landschapszone.

---

#### **7.4. Onderscheid tussen Nationaal Park en Landschapspark**

Over het onderscheid tussen Nationale Parken en Landschapsparken is in dit advies al veel gezegd, waarbij de focus op natuur dan wel op cultuurhistorie de leidraad is. Daarbij is ook aangegeven dat het een het ander niet uitsluit: in Landschapsparken kunnen belangrijke natuurkernen (Natura 2000) aanwezig zijn, terwijl – zeker in de mede door de mens vormgegeven natuur – binnen de Nationale Parken cultuurhistorische waarden alom aanwezig zijn. De ruimtelijke en statutaire positionering van de Nationale Parken en

Landschapsparken vindt in de verschillende scenario's zijn beslag, zoals uitgewerkt in Hoofdstuk 6. Bij de aanwijzing van de parken dient niet alleen rekening te worden gehouden met de verscheidenheid aan ecosystemen binnen de parken, maar ook met de diversiteit tussen de parken. Zo krijgt ieder Nationaal Park en ieder Landschapspark een eigen identiteit en betekenis. Om het beoogde stelsel van parken te realiseren is een gedegen regie van de overheid een voorwaarde (zie hierna). Ieder park heeft zijn eigen *unique selling point* maar alleen in samenhang met elkaar vertellen de parken het volledige Vlaamse verhaal.

In Scenario II wordt onderscheid gemaakt tussen Nationale Parken met een landschapszone die een zelfstandig statuut krijgen in de vorm van een Landschapspark (Scenario II a) en Nationale Parken met een landschapszone die als geheel een eigen statuut krijgen (Scenario II b). Vanuit de visie dat een integrale aanpak tot de beste resultaten leidt, maar wel met de wens om de eigen identiteit van de onderdelen van het park te borgen in termen van governance, vermarkting en communicatie, verdient het tweede sub-scenario de voorkeur. Maar het vraagt wel om een goed georkestreerde aanpak, met een duidelijke gebiedsvisie.

---

### 7.5. Versnipperde eigendomsstructuur tussen overheden en private eigenaars

Een belangrijk en gevoelig thema met betrekking tot het realiseren van Nationale Parken is eigendom: van wie is de grond waarop het park gevestigd is? In sommige gebieden heeft men te maken met zeer veel losse percelen met vaak evenzoveel eigenaren. Hoewel de percelen vaak behoren tot eenzelfde habitat of landschap, kan het beheer ervan uiteenlopen als elke eigenaar een eigen invulling geeft aan het beheer. Een goed doordacht en afgestemd beheer binnen het park is echter noodzakelijk voor de kwaliteit van zowel natuur en landschap. Hierop dient te worden gestuurd door een adequate regie, gesteund op een gezamenlijke visie en wederzijdse betrokkenheid, met een voortdurende afstemming van doelen. Het terreinbeheer kan afgestemd worden tussen de verschillende eigenaren, maar het is ook mogelijk om het beheer van meerdere percelen onder te brengen bij een centrale beheerder, die geen eigenaar is. Hiervoor zijn heldere afspraken (ook ten aanzien van het bereiken van de beoogde natuurwaarden binnen een afgesproken termijn) nodig betreffende de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.



### Particuliere grondeigenaren Maasduinen

In het Nationaal Park De Maasduinen (op de hogere zandgronden in het zuidoosten van Nederland) bestaat ongeveer 20% van de oppervlakte uit percelen in particulier bezit. De eigenaren van deze versnipperde stukjes natuur vonden weinig erkenning en hadden daarmee nauwelijks inbreng in de gang van zaken in het park. In januari 2017 bundelden de (bijna 800) eigenaren hun krachten in de Coöperatie Particuliere Grondeigenaren Maasduinen, die inmiddels een duidelijke stem heeft. Ook hebben ze nu veel gemakkelijker toegang tot de beschikbare beheersubsidies.

---

## 7.6. Regelgevend en sturend beleid

Bij het realiseren van een Nationaal Park zijn in essentie twee benaderingen mogelijk: bottom-up of top-down. In het eerste geval staan de lokale gebiedsprocessen centraal, in het tweede geval de aansturing en ondersteuning van hogerhand. Beide zijn essentieel voor het bereiken van een duurzaam en succesvol park. Zonder draagvlak zal weinig tot stand worden gebracht en zonder een centrale aansturing worden de beoogde doelen evenmin bereikt. Lokale terreineigenaren, natuurorganisaties, gebiedsregisseurs en ondernemers zijn de motor achter de ontwikkeling van een park én zijn omgeving, een insteek op gewestelijk niveau is gewenst vanwege het overzicht, bijvoorbeeld ten opzichte van wat er in andere parken gaande is, en vanwege de verbanden met het overheidsbeleid en de maatschappelijke opgaven op meer dan regionaal niveau. Een consequent beleid vanuit de diverse overheden kan zorgdragen voor het behoud van de aanwezige (of te ontwikkelen) waarden op de lange termijn. Van belang in deze is dat veel regelingen waar een park mee te maken krijgt op lokaal niveau spelen (denk aan gemeentelijke verordeningen en ruimtelijke uitvoeringsplannen), terwijl op hoger niveau juist de juridische verankering bepalend is. Uiteindelijk is van belang de verantwoordelijkheden te kennen op de lange termijn, met de vraag hoe de verschillende zones (natuurkern, natuurontwikkelzone, landschapszone en buitenschil) en de verschillende statuten zich tot elkaar verhouden (zie Hoofdstuk 6).

---

## 7.7. Grensoverschrijdende parken

Het gegeven dat IUCN-categorie II uitdrukkelijk stelt dat voor het verwezenlijken van de beoogde Nationale Parken uitgegaan moet worden van een ecologische samenhang op meer dan lokaal of zelfs regionaal niveau impliceert dat in veel gevallen letterlijk over de grenzen gekeken moet worden. Het ligt dan ook voor de hand om internationale



afspraken te maken bij het verlenen van een beschermde status aan gebieden. Voor Vlaanderen betekent dit dat er afspraken gemaakt kunnen en moeten worden met Wallonië, Nederland, Duitsland en Frankrijk.

#### Intergewestelijke samenwerking Zoniënwood

Het oude beukenbos Zoniënwood, ten zuidoosten van Brussel, is door de UNESCO opgenomen in de lijst van natuurhistorisch werelderfgoed binnen de Oude en voorhistorische beukenbossen van de Karpaten en andere regio's van Europa. Het gebied bestrijkt delen van Vlaanderen, Wallonië en het Brussels gewest. De gewesten hebben samen een 'Structuurvisie voor het Zoniënwood' opgesteld ter bescherming van het Zoniënwood en de coördinatie van activiteiten van de partners. Deze notitie werd in 2012 door de verantwoordelijk ministers getekend. In 2018 is hieruit een stichting opgericht met vertegenwoordigers uit de drie gewesten. De stichting heeft tot doel de structuurvisie te realiseren, de leiding te nemen in het zoeken naar cofinanciering, de coördinatie van informatiewerving en ontsluiting en de communicatie naar het publiek. Zo zijn er inmiddels entreepoorten in Vlaanderen en Wallonië geopend om mensen te betrekken bij en te informeren over het werelderfgoed.

Internationale samenwerking vraagt om een specifieke werkwijze, waarbij de gezamenlijke afspraken geborgd worden in eigen statuten. Dit kan geëffectueerd worden in een gemeenschappelijk actieplan waarbij continu afstemming plaatsvindt over de beoogde en behaalde doelen. Wat betreft de natuurwaarden kan het zijn dat deze niet gelijkmatig over de verschillende landen verdeeld is. Het is zelfs denkbaar dat de natuurkern waaraan het Park zijn bestaansrecht ontleent in slechts één van de landen gelegen is. Welk minimaal aandeel van het grensoverschrijdende park in Vlaanderen moet zijn gelegen en hoe omgegaan moet worden met andere statuten en beschermingsregimes over de grens zal nader bepaald moeten worden.

#### Waddengebied

Een aansprekend voorbeeld van internationale samenwerking op het gebied van natuur en landschap is de Waddenzee, die zich uitstrekt van Nederland tot Denemarken. Het Deense gedeelte van de Waddenzee heeft in Denemarken de status van een Nationaal Park. In Duitsland en Nederland is dit niet het geval, ofschoon in Nederland een drietal National Parken wel direct verbonden zijn aan het Waddengebied, dit betreft Nationaal Park Duinen van Texel, Nationaal Park Schiermonnikoog en Nationaal Park Lauwersoog, die strikt genomen buiten de Waddenzee zijn gelegen. De Waddenzee zelf heeft internationaal wel de status van UNESCO Werelderfgoed in de categorie natuur, welke door de drie landen gezamenlijk was aangevraagd. In de het concept eindadvies van de Commissie Van Vollenhoven wordt voorgesteld het gehele Nederlandse Waddengebied (dus inclusief de eilanden, de Afsluitdijk en de belendende binnendijkse poldergebieden van Groningen en Friesland) de status van Nationaal Landschapspark toe te kennen.

## 8. Conclusie

Wat zijn relevante ontwerpcriteria voor het opzetten van Nationale Parken in Vlaanderen was de centrale vraag in het expertadvies. Hierbij zijn twee elementen van belang: enerzijds de specifieke Vlaamse context en anderzijds de verschillende IUCN categorieën waarop internationaal aangehaakt kan worden. Een eerder verschenen rapport van Alterra en Wing over de positionering van de Nederlandse natuur (De Vries et al. 2017) diende tot opmaat voor de analyse. Daarin kwam naar voren dat IUCN categorieën II en V relevant zijn. IUCN-categorie II, waar het predicaat Nationaal Park aan is verbonden, richt zich op grote natural and near natural areas om de beoogde biodiversiteit te borgen, IUCN-categorie V beoogt landschappen te beschermen die hun specifieke waarden te danken hebben aan de interactie tussen mens en natuur. Het wordt al snel duidelijk dat de Vlaamse natuur haar betekenis ontleent aan de manier waarop de mens gedurende vele eeuwen zijn stempel hierop heeft gedrukt, met een kleinschalig en gevarieerd cultuurlandschap als resultante met als onderlegger de grote variatie aan ecologische omstandigheden vol gradiënten. Betreffende IUCN-categorie II is near natural, vertaald als halfnatuur, in de zin van halfnatuurlijke ecosystemen en landschappen, zoals gedefinieerd door de toonaangevende onderzoeker en natuurbeschermer Victor Westhoff, doorslaggevend. De analyse maakte ook duidelijk dat de Vlaamse natuur weinig gemeen heeft met de strikte natuureservaten en wildernisgebieden uit IUCN-categorie I. Uitgaande van deze interpretatie kwamen we tot de conclusie dat de beoogde Nationale Parken te categoriseren zijn onder IUCN-categorie II en de Landschapsparken onder IUCN-categorie V.

Belangrijker dan de vraag aan welke IUCN categorieën de Vlaamse natuur en landschap het meest appelleren is natuurlijke de vraag hoe de beoogde Nationale Parken en Landschapsparken het best vormgegeven kunnen worden. Daartoe zijn een drietal scenario's ontwikkeld met een verschillende ruimtelijke inbedding van natuur- en landschappelijke waarden. In Scenario I zijn de Nationale Parken en Landschapsparken zowel ruimtelijk als conceptueel gescheiden, ieder met een eigen (gelijkwaardig) statuut. In Scenario II worden de Nationale Parken en Landschapsparken omgeven door een landschapszone. Voor de Nationale Parken betekent dit dat naast de natuurwaarden nadrukkelijk ook cultuurhistorische waarden op een landschappelijke schaal worden nagestreefd. Feitelijk gaat het hierbij op duurzame gebiedsontwikkeling waar naast natuur ook andere belangen op het spel staan, waaronder die van landschap, cultureel erfgoed, recreatie, identiteit en landbouw. We maken onderscheid in twee sub-scenario's, met al dan niet een afzonderlijk staat voor de landschapszone. In Scenario III vindt een verdere integratie van natuur en landschap in een ruimere omgeving plaats, waarbij ook

ingespeeld kan worden op maatschappelijke uitdagingen, zoals de landbouwtransitie, circulaire economie, klimaatadaptatie, waterbeheer en biodiversiteitscrisis, waarvoor Vlaanderen staat. Deze scenario ontwikkeling is geïnspireerd op een viertal casussen, waaruit verschillende lessen konden worden getrokken. Het betrof de gang van zaken in Nederland ten aanzien van de Nationale Parken en de nader uitgewerkte voorbeelden de 'Drentsche Aa' in Nederland, 'NLDelta' op de grens van Nederland en Vlaanderen, een 'Hoge Kempen' in Vlaanderen. De geleerde lessen omvatten zaken als:

- Maak de parken groot genoeg en creëer een betere verbinding van de ecologische deelgebieden.
- Zorg voor transparante financiering en een heldere rolverdeling van de partners.
- Zonering bemiddelt in de gespannen relatie tussen natuur en landschap en toerisme en branding.
- Gebruik heldere taal en terminologie.
- Realisatie vraagt tijd.
- Zet in op een flexibel beheer- en ontwikkelplan.
- Een bottom-up approach zorgt voor veel draagkracht en participatie vanuit de omgeving. Aanvullend blijft een top-down regie (bedoeld als voldoende sterke en langdurige coördinerende instantie) nodig om het programma structureel op te bouwen.
- De uitstraling van het park gaat verder dan de begrenzing van het park.
- Een overkoepelend statuut biedt zowel een oplossing voor de grote maatschappelijke uitdagingen als een kapstok voor internationale *branding*.
- Behoud de identiteit van bestaande parkconcepten bij het vergroten van bestaande parken en/of het inbedden ervan in grote landschappelijke eenheden.

Een derde vraagstuk betrof de afweging van de gehanteerde criteria: (1) zonering en omvang, (2) kritische performance indicatoren, (3) hefbomen, (4) onderscheid tussen Nationaal Park en Landschapspark, (5) versnipperde eigendomsstructuur, (6) regelgevend of stimulerend beleid, en (7) grensoverschrijdende parken. Bij de kritische performance indicatoren kwam duidelijk naar voren dat het succes van de beoogde Nationale Parken valt of staat met meetbare doelen en scherp afgebakende principes. Zo is het zaak te zorgen voor voldoende draagvlak, duidelijk eigenaarschap en gelijkwaardigheid. Visieontwikkeling en inbedding moeten plaatsvinden op alle bestuurlijke niveaus en de organisatiestructuur van het park moet helder en voor iedereen duidelijk zijn, met een transparante financiering. Van groot belang is ook het duurzaam borgen van de kwaliteiten en het benoemen van meetbare resultaten. Naast de gebruikelijke maatschappelijke opgaven, functioneren ook Vlaamse beleidsintenties

zoals het Sigmoplan en de inzet op transversaal werken als hefboom. Goede aansturing vanuit wet- en regelgeving voor de Nationale Parken is van cruciaal belang, niet alleen voor de beleidsmatige en juridische verankering, maar ook in relatie tot de Landschapsparken, duurzame gebiedsprocessen en ruimtelijk ordening. In de vorm van kaders zijn een aantal aansprekende voorbeelden nader uitgewerkt, zoals de overkoepelende structuur van het Nationale Parken Bureau, het duurzame financieringsmodel de Hollandse Duinen en het Zoniënwoud als voorbeeld voor een intergemeentelijke samenwerking.

Alles overziend komen we tot de conclusie dat Scenario II b het best aansluit bij de Vlaamse context en daarom ook het meest haalbaar is. In Scenario II b vindt de landschapszone plaats binnen de begrenzing van het Nationaal Park. Dit bewaakt de inzet van Nationale Parken op natuur, maar biedt ook een breder kader middels de landschapszone om andere waarden via een gebiedsgerichte aanpak binnen het statuut Nationaal Park vorm te geven. Ondanks dat Scenario III een wenkend perspectief schetst, is dit scenario vooralsnog te ambitieus en eerder een stip op de horizon.

## Referenties

Coesèl, M., J.H.J. Schaminée & L. van Duuren (2007). *De natuur als bondgenoot. De wereld van Heimans en Thijssse in historisch perspectief*. KNNV Uitgeverij, Utrecht, en IVN, Amsterdam, 288 pp.

Commissie Van Vollenhoven (2014). *Monumenten – Inspiratiebron voor natuur?* discussienotitie van de Commissie Van Vollenhoven. In opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, 33 pp.

Commissie Van Vollenhoven (2015). *Monumentale Natuur*. Definitieve advies van de Commissie van Vollenhoven over de inspiratie die het monumentenbeleid biedt voor het natuurbeleid. In opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, 83 pp.

Commissie Van Vollenhoven (2017). *Wanneer een Nationaal Park?* Rapport van de Commissie Van Vollenhoven. In opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, 27 pp.

Commissie Van Vollenhoven (2018). *Op weg naar nieuwe Nationale Parken*. Eindrapport van de Commissie Realisatie Natuurverkiezing. In opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, 32 pp.

Commissie Van Vollenhoven (2020, in druk). *Nationale Landschapsparken - Oriëntatie op nieuwe Nationale Parken van Wereldklasse*. Eindrapport van de Commissie Verkenning Nationale Parken. In opdracht van Staatsbosbeheer en Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, Amersfoort, 57 pp.

Commissie Verkenning Nationale Parken (2019). *Nationale Landschapsparken. Oriëntatie op nieuwe Nationale Parken van Wereldklasse*. Eindrapport, 6 oktober 2019. Staatsbosbeheer / Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Amersfoort, 46 pp.

Courbois, M.. & J.H.J. Schaminée (2009). Thema's in het Nederlandse natuurbeheer: een korte geschiedenis. In: J.H.J. Schaminée & E.J. Weeda (red.), *Natuur als nooit tevoren. Beschouwingen over natuurbeheer in Nederland*. Vegetatiekundige Monografieën 2. KNNV Uitgeverij, Zeist, pg. 12-33.

Decler, K. (2020). *Vlaanderen heeft nood aan een fors robuustere natuur voor biodiversiteit en klimaat*, Presentatie Instituut Natuur- en Bosonderzoek, 18 mei 2020

Departement Omgeving (2018) *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Strategische Visie*, Juli 2018, Brussel

De Vries, D., J.H.J. Schaminée, P.C. Schipper & J. Tersteeg (2017). Natuur- en landschapscriteria voor Nationale Parken van Wereldklasse. Naar Nederlandse natuur van internationale allure. Adviesrapport WING, Wageningen, 73 pp.

Europese Commissie (2019). Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese raad, de Raad, het Europees Economische en Sociaal Comité, en het Comité van de Regio's: De Europese Green Deal.

FOD economie, K.M.O., Middenstand en Energie (2020). Kerncijfers landbouw, Belgische landbouw in cijfers, statbel.be

Schaminée, J.H.J., G.H.P. Dirx & J.A.M. Janssen (2010). *Grenzeloze natuur. De internationale betekenis van Nederland voor soorten, ecosystemen en landschappen*. KNNV Uitgeverij, Zeist, 144 pp.

Schaminée, J.H.J. & E.E. Schaminée (2015). *Zwijgzame natuur*. KNNV Uitgeverij, Zeist, 45 pp.

Schaminée, J.H.J. & N. van Rooijen (2016, red.). *Onze natuur vraagt om ruimte, duidelijkheid en betrokkenheid*. Westhofflezing, uitgesproken op 18 mei 2016 door Pieter van Vollenhoven. Radboud Universiteit Nijmegen, KNNV Uitgeverij, Zeist, 44 pp.

Thomas, L., & J. Middleton (2003). *Guidelines for management planning of protected areas, Volume 10*. Gland / Cambridge: IUCN.

Van Rosmalen, R. & R. Haveman (2009). De waarde van halfnatuurlijke landschappen voor de Nederlandse biodiversiteit. In: J.H.J. Schaminée & E.J. Weeda (red.), *Natuur als nooit tevoren. Beschouwingen over natuurbeheer in Nederland*. Vegetatiekundige Monografieën 2. KNNV Uitgeverij, Zeist, pg. 99-121.

Vera, F.W.M. (1997). *Metaforen voor de wildernis: eik, hazelaar, rund en paard*. Wijk bij Duurstede, 426 pp.

Vlaamse Overheid (2019). *Vlaamse regering 2019-2024 Regeerakkoord*, Oktober 2019, Departement Kanselarij & Bestuur

Vlaamse Regering (2019a). *Beleidsnota 2019-2024, Omgeving*, 8 november 2019, Vlaams Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Vlaamse Regering (2019b). *Beleidsnota 2019-2024, Toerisme*, 8 november 2019, Vlaams Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Vlaamse Regering (2019c) *Beleidsnota 2019-2024, Onroerend Erfgoed*, 8 november 2019, Vlaams Minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

Westhoff, V. (1952). The management of nature reserves in densely populated countries considered from a botanical viewpoint. Proceedings and Papers technical meeting IUCN: 77-82.