TIEN JAAR NATIONALE PARKEN

Een terugblik, periode 1984 - 1994

TIEN JAAR NATIONALE PARKEN

Een terugblik, periode 1984 - 1994

Den Haag, december 1996

Inhoudsopgave

Inleiding 5

Deel I

1. **NATIONALE PARKEN IN NEDERLAND** 7

2. **DE RESULTATEN IN VOGELVLUCHT** 9

3. **METHODE** 13

4. **OVERWEGINGEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN** 17
   - A. Algemeen 17
   - B. Natuur 18
   - C. Voorlichting en Educatie 20
   - D. Recreatie 23
   - E. Onderzoek 25
   - F. Financiën 27
   - G. Bestuur en organisatie 28
   - H. Draagvlak 31
   - I. Meerwaarde 32

Deel II

1. **ACHTERGRONDINFORMATIE EN TOELICHTING** 35
   - A. Algemeen 37
   - B. Natuur 40
   - C. Voorlichting en Educatie 36
   - D. Recreatie 52
   - E. Onderzoek 58
   - F. Financiën 60
   - G. Bestuur en organisatie 68
   - H. Draagvlak 76
   - I. Meerwaarde 79

Bijlagen

1. Samenstelling van Projectgroep en Begeleidingscommissie; overzicht van geïnterview-de personen 85
2. Analyse gegevens recreatief gebruik 89
3. Lijst met afkortingen 97

Inleiding

In dit rapport zijn de resultaten weergegeven van een tussentijdse evaluatie van de nationale parken die in de periode van 1984 - 1994 als nationaal park in oprichting zijn ingesteld dan wel de definitieve status nationaal park hebben verkregen.
Doel van deze tussentijdse evaluatie was om meer inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de ingestelde parken -inclusief hun bestuursstructuur- hebben gefunctioneerd. Hiertoe zijn de parken getoetst aan de doelstellingen van beleid dat eraan ten grondslag ligt. Met de verkregen inzichten kunnen zonodig beheersaanpassingen worden gedaan.

Het rapport is bedoeld voor instanties en personen die direct of indirect betrokken zijn bij nationale parken en de instelling ervan. Dat zijn

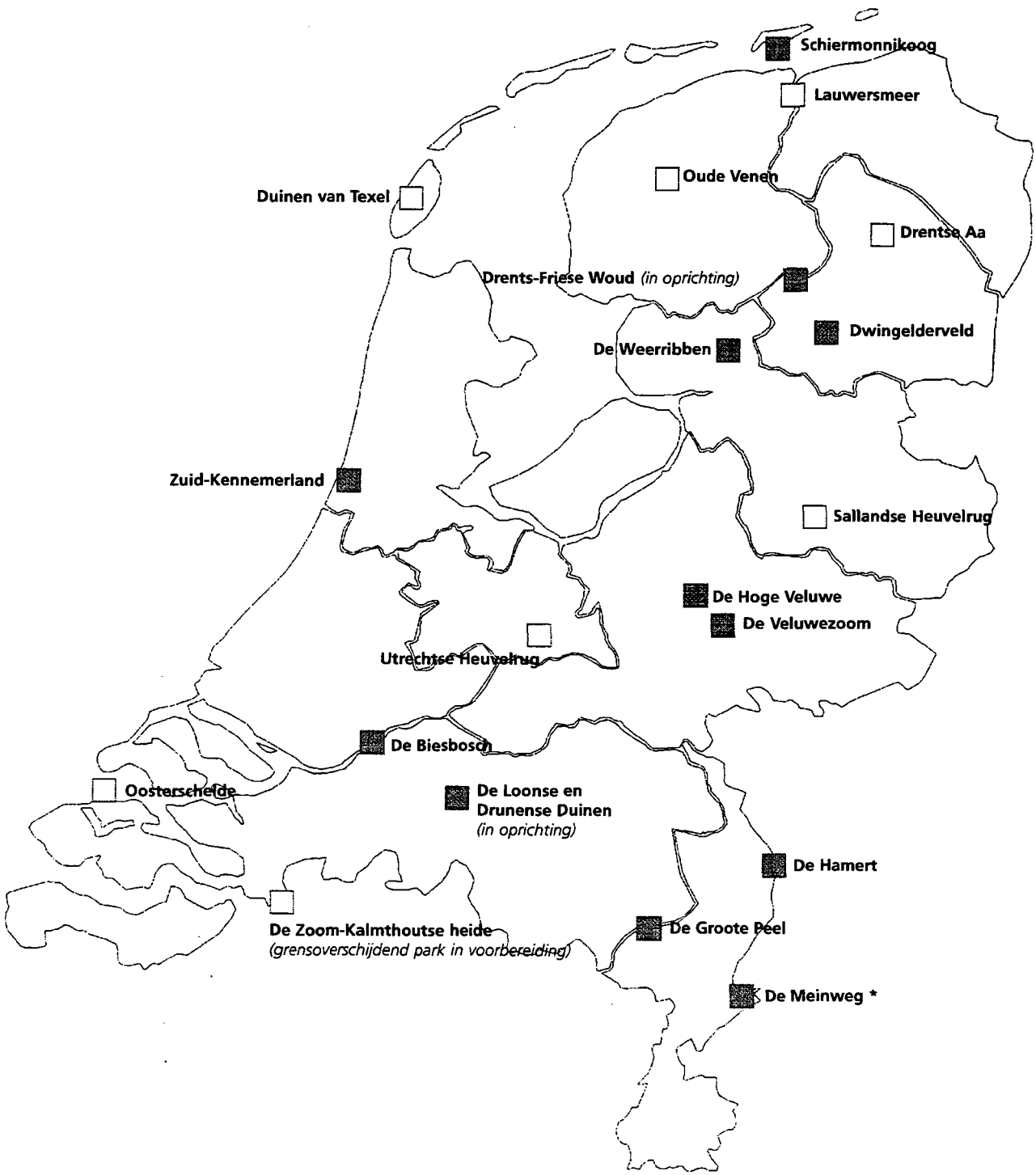
- de Minister van LNV en de betreffende beleidsdirectie (directie Natuurbeheer)
- de Voorlopige Commissie Nationale Parken (VCNP)
- de overlegorganen, werkgroepen en adviescommissies van de ingestelde parken en de organisaties en instanties die daarin vertegenwoordigd zijn
- alle overige (overheids-) instanties, organisaties en individuele burgers die op één of andere wijze betrokken zijn of belangstelling hebben voor de nationale parken.

De tussentijdse evaluatie richt zich met name op vier parkgebieden, te weten: Schiermonnikoog, Dwingelderveld, Biesbosch en Groote Peel. De keuze is op deze gebieden gevallen omdat zij representatief zijn voor de verschillende ecosystemen in Nederland en omdat zij op verschillende momenten in de onderzoeksperiode zijn ingesteld.
De ontwikkelingen in de overige vier parkgebieden die tussen 1984 en 1994 zijn ingesteld (Weerribben, Zuid-Kennemerland, Hamert en Meinweg) zijn ook verwerkt, maar minder systematisch behandeld. Overigens zal duidelijk zijn dat de parken onderling op veel punten verschillen en dat deze exercitie geen evaluatie van de afzonderlijke nationale parken is.

Het parkenbeleid heeft in de periode waarin dit rapport is voorbereid en opgesteld tussentijdse wijzigingen ondergaan. Deze zijn enerzijds het gevolg van veranderingen in het rijksnatuurbeleid die hun neerslag hebben gevonden in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Zo zijn de nationale parken onder meer aangewezen als kerngebieden van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Anderzijds zijn ook de inzichten van de Voorlopige Commissie Nationale Parken (VCNP) tussentijds gewijzigd en heeft een herijking plaatsgevonden van de lijst van potentiële nationale parken.

Het moge duidelijk zijn dat betrokken nationale parken nog te kort functioneren om op dit moment van een volledige evaluatie te kunnen spreken. Het rapport moet derhalve als een tussenbalans worden beschouwd. Aan het merendeel van de gebieden is pas in de tweede helft van de evaluatieperiode de definitieve parkstatus verleend.

Nationale parken en nationale parken in voorbereiding (situatie januari1997)



* Gelegen in het grensoverschijdend park Maas-Schwalm-Nette

1. NATIONALE PARKEN IN NEDERLAND

De instelling van nationale parken in Nederland is gebaseerd op internationale criteria en een internationale begripsomschrijving. In mondiaal verband (IUCN, World Conservation Union) heeft ook Nederland zich verplicht om (relatief) grootschalige gebieden die één of meer nationaal of internationaal belangrijke ecosystemen vertegenwoordigen, als nationaal park aan te wijzen en op te nemen in een representatief parkenstelsel. Bij de opzet en uitvoering van het nationale parkenbeleid in ons land wordt dan ook zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de geldende internationale begripsomschrijving en de daaraan gekoppelde richtlijnen.

Begripsomschrijving
Nationale parken zijn, conform internationaal aanvaarde definities, aaneengesloten gebieden van tenminste 1000 hectare, bestaande uit natuurterreinen, wateren en/of bossen, met bijzondere landschappelijke gesteldheid en planten- en dieren leven, waar tevens goede mogelijkheden aanwezig zijn voor recreatief medegebruik. In de nationale parken worden natuurbeheer en natuurontwikkeling geïntensiveerd, natuur- en milieu-educatie sterk gestimuleerd en vormen van natuurgerichte recreatie als ook onderzoek bevorderd.

Doelstellingen en uitgangspunten

Algemeen

Nationale parken zijn kerngebieden van de Ecologische Hoofdstructuur, aaneengesloten gebieden van tenminste 1000 hectare bestaande uit natuurterreinen, wateren en/of bossen en kennen een bijzondere landschappelijke gesteldheid en planten- en dierenleven. Nationale parken kunnen cultuurgronden omvatten voor zover deze zijn aangewezen als reservaatsgebieden binnen de Relatienota of als natuurontwikkelingsproject. Het beleid is gericht op het tot stand brengen van een stelsel van nationale parken en het scheppen van omstandigheden om de parken te behouden en te ontwikkelen. Daarbij wordt gestreefd naar een vertegenwoordiging in het parkenstelsel van de in Nederland aanwezige grote ecosystemen en fysisch-geografische regio's.

Natuur

Hoofddoelstelling van het rijksbeleid met betrekking tot de natuur is de duurzame instandhouding, het herstel en de verdere ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden, het bereiken van een hoge mate van compleetheid van de aanwezige ecosystemen en het versterken van de natuurlijke processen. Het instellen van nationale parken wordt bovendien gezien als een belangrijk instrument in het kader van het adequate beheer van kerngebieden van de EHS. In nationale parken zullen natuurbeheer en natuurontwikkeling worden geïntensiveerd.

Voorlichting en educatie

Voorlichting en educatie vormen instrumenten ten behoeve van realisering van het beleid in en rond nationale parken. Tevens is er sprake van een voorbeeldfunctie ten aanzien van natuur- en milieueducatie in het algemeen. Niet alleen het belang van het nationaal park zelf, maar ook dat van de natuur en het natuurbehoud in het algemeen worden gediend. Vanuit het park richt men zich vooral op de regio. Voornaamste doelgroepen zijn basis- en middelbare scholieren, bewoners uit de regio en bezoekers van het park.

Recreatie

Binnen nationale parken worden natuurgerichte vormen van recreatie bevorderd en wordt gestreefd naar kwaliteitsverbetering van deze vormen van recreatie.
Verblijfsrecreatie, toeristische ontwikkelingen en ongewenste vormen van recreatie worden geweerd. Het in het Structuurschema Groene Ruimte aangegeven rijksbeleid voor de EHS biedt hiervoor het kader in de afstemming van de recreatieve functie op de natuurdoelstelling. De VCNP formuleert in haar adviezen globale uitgangspunten voor maatregelen ten behoeve van het bereiken van de recreatiedoelstelling. Deze worden per park gespecificeerd in het Beheers- en Inrichtingsplan van het betreffende park.

Onderzoek

Onderzoek wordt bevorderd in nationale parken. De onderzoeksdoelstelling is vooral gericht op de praktijk van het beheer, met name op het bereiken van de natuurdoelstelling, op monitoring van beheer en van recreatieve ontwikkelingen en dergelijke.

Organisatie beheer en bestuur

Elk nationaal park heeft een overlegorgaan, waarin alle betrokken bestuurlijke instanties en eigenaren/beheerders zijn vertegenwoordigd. Het overlegorgaan wordt geïnstalleerd bij de instelling van het nationaal park in oprichting door de Minister van LNV.
De instanties binden zich aan de door de Minister gestelde uitgangspunten welke mede gebaseerd zijn op het advies van de VCNP. De eerste taak van het overlegorgaan is het gemeenschappelijk (doen) opstellen van een Beheers- en Inrichtingsplan voor het parkgebied in zijn totaliteit. Voorts stellen zij jaarlijks een begroting op voor de besteding van de beschikbare gelden.
Elk overlegorgaan kan zelf commissies, werkgroepen en adviesgroepen instellen. Het totaal van een overlegorgaan en de daarmee samenhangende commissies en werkgroepen vormt de bestuurlijke organisatie van een nationaal park.

2. DE RESULTATEN IN VOGELVLUCHT

Deze tussentijdse evaluatie heeft, zoals elke evaluatie van een beleidsinstrument, tot doel om te bezien of het beleid als zodanig functioneert, en met name of het beantwoordt aan de doelstellingen die er aan ten grondslag liggen.
Het nationale parkenbeleid heeft in eerste instantie een nationale parkenstelsel opgeleverd dat inmiddels de omvang van tien parken heeft bereikt. Gezien de tijd, inzet en energie die dikwijls nodig was om de vooringenomen ideeën ten aanzien van nationale parken bij een aantal aanvankelijk weinig enthousiaste toekomstige participanten -en niet te vergeten de omwonenden van de parkgebieden- weg te nemen en hen te overtuigen van het nut ervan, is alleen al de instelling van zoveel parken een opmerkelijke prestatie. Dankzij de inzet van de overlegorganen is het niet bij de instelling gebleven, maar is in alle parkgebieden een ontwikkeling te constateren die wijst op het steeds betere samenwerking van de participanten bij het uitwerken van de doelstellingen.

De voordelen en meerwaarden van nationale parken zijn in grote lijnen de volgende :

1. Geïntensiveerd natuurbeheer van grote samenhangende natuurgebieden die een afspiegeling vormen van de Nederlandse ecosystemen van nationaal en internationaal belang, waarbij de eigendomssituatie overstegen wordt.
2. Een versterkte betrokkenheid (commitment) van alle eigenaren/beheerders en overheidsinstanties bij en vergroting van hun verantwoordelijkheid voor het instandhouden van een aantal ecologisch zeer waardevolle en voor Nederland representatieve grote samenhangende (natuur)gebieden, met behoud van de toegankelijkheid voor bezoekers en de mogelijkheid tot natuurvriendelijke recreatie.
3. Een versterkt en verbreed draagvlak voor natuurbeheer en natuurbehoud in het algemeen en voor het betreffende nationaal park in het bijzonder onder omwonenden en bezoekers, door een programmatische en doelgerichte aanpak van voorlichting en educatie.
4. Een integratiekader van gebiedsgerichte en onderling afgestemde inzet van instrumenten en uitvoering van maatregelen en projecten op het terrein van natuur, voorlichting en educatie, recreatie en onderzoek vanuit een gemeenschappelijke meervoudige doelstelling. (zie voor nadere uitwerking pag. 32 e.v.)

Betekenis van de totstandkoming van nationale parken

Met de ontwikkeling van een parkenstelsel voldoet Nederland aan haar internationale verplichting op dit punt.
Het tot stand komen van tot nu toe tien nationale parken betekent een substantiële invulling van het kerngebiedenbeleid van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), het skelet van het Nederlandse natuurbeleid. De EHS biedt niet alleen landelijk een samenhangend geheel van natuurgebieden en verbindingszones, maar beoogt ook aansluiting aan het Europese netwerk van natuurgebieden.
Voorts biedt de status van nationaal park aan een aantal grote natuurgebieden met voor Nederland kenmerkende ecosystemen een extra garantie voor het duurzame behoud ervan en voor de ontwikkeling van aanwezige en potentiële waarden.

Natuur

In de periode die deze rapportage behandelt, werden 295 projecten uitgevoerd die gericht waren op behoud en verdere ontwikkeling van de natuurwaarden. Een aantal van deze projecten zou ook zonder de nationale parkstatus zijn uitgevoerd, maar het grootste deel is een direct of indirect uitvloeisel van de parkstatus en de bijbehorende extra financiële inspanning van het rijk. Hoewel van een deel van de uitgevoerde maatregelen nog geen direct aantoonbaar of zichtbaar effect is te constateren, zijn positieve effecten van hydrologische maatregelen en vegetatiebeheer (plaggen, begrazing en maaien) al wel geconstateerd.
De afstemming van beheer van de verschillende eigenaren/beheerders van een nationaal park is een direct gevolg van de instelling tot nationaal park. Deze afstemming is van groot belang voor de fauna, maar biedt ook betere mogelijkheden voor zoneringsmaatregelen en derhalve voor het behouden van de rust in kwetsbare gebieden. In de meeste parken zijn dergelijke zoneringsmaatregelen ontwikkeld en toegepast.
Een belangrijke karakteristiek van nationale parken is de meervoudige doelstelling natuur, voorlichting en educatie en recreatie met natuurbehoud en -ontwikkeling als hoofddoelstelling. De samenhang van deze, vooral de combinatie natuur-recreatie, biedt de mogelijkheid om bij bezoekers en omwonenden het draagvlak voor natuurbehoud te versterken, zonder afbreuk te doen aan de natuurwaarden en ontwikkelingen daarvan.
In de B & I-plannen wordt deze samenhang door alle overlegorganen zorgvuldig uitgewerkt.

Betrokkenheid en draagvlak

Een nationaal park wordt tot stand gebracht op basis van overleg en samenwerking. Dit blijkt in de praktijk goed te functioneren. De participanten hebben in veel gevallen duidelijk blijk gegeven van hun commitment met het nationaal park. Zo blijken gemeenten in enkele gevallen bereid te zijn bepaalde wegen geheel of gedeeltelijk af te sluiten als er risico's voor vegetatie en/of fauna blijken te zijn, bestemmingsplannen en streekplannen worden aangepast, gronden worden aangekocht en faciliteiten gecreëerd.

In steeds meer gevallen blijkt dat de door het Rijk beschikbaar gestelde gelden andere betrokken instanties aanzet om extra geld te steken in grote projecten. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de financiering van het project verlegging waterlossing Holtveen in Dwingelderveld.
Bij de omwonenden is een groeiend draagvlak te constateren. Hoewel er nog steeds groeperingen of individuen zijn die -terecht of ten onrechte- nadelen menen te ondervinden van de instelling van een nationaal park, kan er in de omgeving van vrijwel alle parken een positievere, dan wel minder negatieve houding jegens het nationaal park geconstateerd worden, ook bij agrariërs en recreatieondernemers. Het intensief betrekken van de bevolking bij allerlei maatregelen en procedures, maar vooral openheid die wordt beleden ten aanzien van plannen en maatregelen, spelen hierbij een grote rol. Mogelijk hebben ook de educatieve projecten voor scholen in de omgeving van een park hierop nu al een positieve invloed. Via de kinderen worden de ouders betrokken. De betrokkenheid van de bevolking is af te lezen uit de belangstelling voor vergaderingen en informatiebijeenkomsten van het overlegorgaan, de vraag naar de periodieken die enkele parken uitgeven, maar ook aan het aantal vrijwillige natuurgidsen die men uit de lokale bevolking heeft kunnen werven.

Voorlichting en educatie

Een evaluatie van de effecten van voorlichting en educatie op kennis, houding en gedrag is nog niet verricht. Alle parken voldoen echter zeer goed aan de eisen die gesteld worden op het gebied van voorlichting en educatie in de zin van aanpak, activiteiten, samenhang en planning. De aanstelling van educatieve coördinatoren, het aanbrengen van een structuur en van samenhang in het werk en het -beperkte- extra budget voor projecten, heeft geleid tot een efficiënte aanpak van het educatief en voorlichtingswerk, tot een grote hoeveelheid projecten en een verantwoord doelgroepenbeleid.
In andere, soortgelijke natuurgebieden, beperken de activiteiten op voorlichtingsgebied zich vaak tot het meest voor de hand liggende en gemakkelijkste aspect: het geven van de gewenste informatie aan bezoekers. In nationale parken is het werkterrein uitgebreid met andere doelgroepen. Naast de veelal reeds aanwezige informatiematerialen en excursies, zijn educatieve activiteiten voor scholieren een vast onderdeel van het programma van elk nationaal park geworden. Ook worden programma's opgezet voor gehandicapten (zowel lichamelijk, visueel, als verstandelijk).

Recreatie

In de meeste parken gaat de recreatieve ontwikkeling de kant op zoals bedoeld in de doelstellingen: kwaliteitsverbetering en bevordering van natuurvriendelijke vormen van recreatie, aandacht voor zonering en terugdringen van ongewenste vormen van recreatie.
In alle B & I-plannen wordt ook ruim aandacht besteed aan zonering en aan het verleggen van het accent naar meer natuurvriendelijke vormen van recreatie. De beheerders zijn over het algemeen tevreden over de effecten van de zoneringsmaatregelen.
In een aantal parken is inmiddels een goed contact gelegd tussen recreatieondernemers en de werkgroep voorlichting en educatie van het overlegorgaan. Dat heeft in sommige gevallen geleid tot het fungeren van recreatieondernemers (kanoverhuurders, campinghouders) als distributeur en zelfs intermediair van educatief materiaal.
In tegenstelling tot wat menigeen vreesde en nog steeds vreest, zijn er tot op heden geen aanwijzingen dat de bezoekersaantallen *als gevolg van de instelling tot nationaal park (i.o.)* zijn toegenomen. De parken stroken in deze met de landelijke trend van bezoekersaantallen in vergelijkbare natuurgebieden.

Deze trend betekent voor de meeste parkgebieden echter wel een toename, die zorgvuldig geobserveerd dient te worden.

Intensivering toepassing reguliere instrumenten

Van groot belang in de nationale parkgebieden is uiteraard ook de inzet van het zgn. regulier instrumentarium, om de kwaliteit van water, lucht en bodem te verbeteren, het beheer te optimaliseren en gronden veilig te stellen. In veel gevallen is de toepassing van het regulier instrumentarium geïntensiveerd, versneld of op grotere schaal toegepast dan zonder nationaal park het geval zou zijn geweest.
Bij de Relatienota is sprake van versnelde aanwijzing en aankoop van gronden. Het faunabeleid (jacht) is aangescherpt voor nationale parken en andere natuurgebieden. In provinciale waterhuishoudingsplannen wordt steeds meer rekening gehouden met de aanwezigheid van nationale parken. Ook is het militair gebruik van het terrein van enkele parkgebieden versneld beëindigd.
In toenemende mate wordt aandacht besteed aan maatregelen om bedreigingen van buiten af (lucht- en waterverontreiniging, verdroging en geluidshinder) van de nationale parken tegen te gaan. Hiertoe worden in alle B & I-plannen van de nationale parken de aanwezige

bedreigingen en mogelijke maatregelen in de sfeer van het zogenaamde bufferen geïnventariseerd en meegenomen in de uitwerking van deze plannen.

Overlegorgaan

Het overlegorgaan is te beschouwen als een belangrijke motor bij het creëren van een draagvlak voor de ontwikkeling en het bereiken van de meervoudige doelstelling. Discussiepunt blijft echter wel of het aantal cilinders dan wel de cilinderinhoud van deze motor moet worden opgevoerd. Maatschappelijke groeperingen dringen er op aan om zitting te mogen nemen in het overlegorgaan. Bij de eigenaren, beheerders en bestuurders lijkt, met name na de definitieve instelling van een park, een behoefte te ontstaan aan een overlegorgaan van kleinere omvang, maar met een vertegenwoordiging van een zo hoog mogelijk niveau. Ook de bevoegdheden van het overlegorgaan spelen in de discussie een rol. Zo wil men meer financiële vrijheid (Programmafinanciering). Het tot nu toe ontbreken van een rechtspositie voor het overlegorgaan wordt veelal als een nadeel gezien.

Herkenbaarheid

De herkenbaarheid van de nationale parken als stelsel laat nog te wensen over. Ook is de status van nationaal park niet bij elk gebied zichtbaar.
Hier spelen uiteraard een aantal praktische zaken een rol, zoals vervanging van bestaande bebording, gedachtenvorming over huisstijl en dergelijke, maar er is ook een zekere terughoudendheid te bespeuren, met name bij de beheerders, om de term nationaal park te gebruiken voor hun eigen gebieden. Zij brengen in hun presentatie vaak onvoldoende tot uiting dat hun eigen gebieden onderdelen zijn van een nationaal park. Het is niet helemaal duidelijk of dit te wijten is aan een gebrek aan waarde die beheerders hechten aan de status van nationaal park of aan een sterke nadruk op de eigen identiteit.
In sommige parken is inmiddels een soort huisstijl ontwikkeld, maar in enkele gevallen moet zelfs bij de beheerders worden aangedrongen op vermelding van de status van nationaal park in schriftelijk informatiemateriaal.

3. METHODE

Voorgeschiedenis

Doel van de tussentijdse evaluatie is het meer en beter inzicht verkrijgen in de wijze waarop de ingestelde nationale parken (i.o.) functioneren, inclusief het bestuurlijk kader ervan. Hiertoe zijn de ingestelde parken getoetst aan de doelstellingen die aan het parkenbeleid ten grondslag liggen.

Aanleiding tot de tussentijdse evaluatie was enerzijds de wens van de VCNP, geuit tijdens de behandeling van het VCNP-advies *Herijking lijst van nationale parken*, op 25 november 1992.
Ook beleidsmatig was behoefte aan een evaluatie van de diverse instrumenten ter realisering van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

In de VCNP-vergadering van 18 februari 1993 is vervolgens besloten om de tussentijdse evaluatie ter hand te nemen samen met de betrokken beleidsafdeling van de directie Natuurbeheer van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
De conclusies en aanbevelingen van de evaluatie richten zich tot de VCNP, het Ministerie van LNV en de overlegorganen van de nationale parken. Ook voor betrokken organisaties en instanties en voor individuele burgers die geïnteresseerd in nationale parken of daar op één of andere wijze mee te maken hebben.

Projectgroep en begeleidingscommissie

Voor het houden van de interviews, het analyseren en beschouwen van de bronnen en het opstellen van de rapportage is een projectgroep opgericht. De projectgroep bestond uit medewerkers van het secretariaat van de VCNP en de beleidsafdeling op LNV. Een medewerkster van de directie Voorlichting van LNV is bereid gevonden de eindredactie voor de hoofdstukken 1, 2 en 3 voor haar rekening te nemen.

De projectgroep werd bijgestaan door een begeleidingscommissie waarin, op persoonlijke titel, drie leden van de VCNP zitting hadden, alsmede een vertegenwoordiger van het Staatsbosbeheer en een vertegenwoordiger van het bureau Beleidsevaluatie van het Ministerie van LNV. De begeleidingscommissie heeft zich vooral gebogen over de opzet en aanpak van de evaluatie, maar is niet verantwoordelijk voor de inhoud ervan.

Beperkingen

Voor de evaluatie bruikbare kwantificeerbare toetsingsgegevens waren bij de aanvang van het parkenbeleid niet vastgesteld en dus niet beschikbaar. Dit noodzaakte tot intensief en tijdrovend onderzoek van bronnen en het peilen van meningen bij diverse betrokkenen met verschillende achtergronden
Het verdient aanbeveling om -mede ten behoeve van een volgende evaluatie van het totale parkenstelsel- op korte termijn toetsbare "kengetallen" vast te stellen

A. Verzamelen gegevens en analyse

Voor deze tussenbalans zijn aan betrokkenen van vier parken vragenlijsten voorgelegd, die in persoonlijke gesprekken zijn doorgenomen. Deze parken zijn de langst functionerende van het stelsel.

- Schiermonnikoog (ingesteld in 1989)
- Dwingelderveld (1991)
- Groote Peel (1993)
- Biesbosch (1994)

Van deze parken is gesproken met de voorzitter en de secretaris van het overlegorgaan, één of meer beheerders en/of andere participerende instanties en de educatief coördinator.
Van alle functionerende nationale parken (i.o.) zijn de financiële overzichten, de lijst van uitgevoerde projecten en de jaarverslagen geraadpleegd. Bij de behandeling van de bestuurlijke en organisatorische aspecten zijn ook alle parken bezien. Ten aanzien van de overige aspecten is informatie verzameld en weergegeven van de daarvoor relevante parkgebieden.

Als bronnen werden gebruikt :

Plannen en adviezen

De adviezen van de VCNP over de instelling van een nationaal park i.o., haar advies over het Beheers- en Inrichtingsplan ten behoeve van de toekenning van de definitieve status en het standpunt van de Minister van LNV. Deze bronnen zijn niet alleen leveranciers van gegevens, maar zijn ook van belang als toetsingskader.

Projectanalyses

Er is onderzoek verricht naar alle projecten die in het kader van de nationale parken met Rijkssteun zijn uitgevoerd gedurende de evaluatieperiode. In diverse grafieken is in dit verslag weergegeven hoe de absolute verdeling van de financiële middelen er uitziet per aspect van de toenmalige acht nationale parken. Tevens is gekeken naar de relatieve verdeling van de besteding van financiële middelen tussen de aspectenper park in de gehele evaluatieperiode.

Overlegorganen

De samenstelling van de overlegorganen en de wijzigingen die hierin in de loop der jaren zijn opgetreden zijn aan een nadere beschouwing onderworpen.

Recreatietellingen

Van een aantal parken zijn langjarige tellingen van het aantal bezoekers bekend. Vergelijkbare tellingen zijn ook bekend van andere natuurgebieden, die qua aard en ligging vergelijkbaar zijn met deze nationale parken (zie ook bijlage 2).

Jaarverslagen van de afzonderlijke nationale parken (i.o.)

Alle nationale parken maken jaarverslagen, een enkele maakt een verslag over meer jaren. De opbouw van de jaarverslagen is per park verschillend en maakt onderlinge vergelijking vrijwel onmogelijk.

Meningen van betrokkenen

In totaal werd de mening van 42 personen gevraagd, meest namens instanties en organisaties die betrokken zijn bij nationale parken. Deze mensen is gevraagd hun mening te geven overdiverse aspecten van de vier doelstellingen (natuur, voorlichting en educatie, recreatie en onderzoek), het bestuurlijk en organisatorisch kader en het maatschappelijk draagvlak. De vragen richtten zich op:

- uitgangssituatie
- projecten en maatregelen
- bereikte doelen en meerwaarde

Bronnen
- adviezen VCNP instelling i.o.
- adviezen VCNP over B & I-plannen (i.e. over definitieve instelling)
- standpunt Minister LNV over B & I-plannen
- projecten in de nationale parken (i.o.)
- samenstelling van de overlegorganen door de jaren heen
- recreatietellingen
- jaarverslagen van de nationale parken (i.o.)
- meningen van betrokkenen in vier nationale parken

B. Toetsingskader

Het toetsingskader voor de tussentijdse evaluatie van de nationale parken is het beleid zoals neergelegd in:
- Nota Nationale Parken (1978)
- Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud (1984)
- Natuurbeleidsplan (1989)
- Structuurschema Groene Ruimte (1994).
- Nota Natuur- en Milieueducatie (1988)

De nationale parken zijn getoetst aan de doelstellingen zoals weergegeven in hoofdstuk 2.

De centrale toetsingselementen zijn:
- natuur
- recreatie
- voorlichting en educatie
- onderzoek
- bestuurlijke organisatie
- draagvlak

Daarnaast zijn de adviezen van de VCNP over de instelling van een nationaal park i.o. en over het B & I-plan en de toekenning van de definitieve status als zodanig gebruikt.

Voorts ligt er nog een aantal notities en adviezen die gebruikt zijn bij de toetsing :
- notitie Voorlichting en Educatie inzake Nationale Parken (1984)
- notitie Voorlichting en Educatie in en over Nationale Parken (1989)
- Bezoekerscentra Nader Bekeken (1989)
- VCNP-advies Educatief Werk in bezoekerscentra in Nationale Parken (1991
- VCNP-advies Recreatie in Nationale Parken, - visie en toetsingscriteria voor recreatief medegebruik (1992)

Het nationale parkenbeleid is geen statisch beleid. Het heeft een ontwikkeling doorgemaakt die zijn weerslag heeft gevonden in bovenstaande notities en adviezen.

C. Rapportage

Deel I van dit rapport bevat een korte schets van het nationale parkenbeleid in Nederland (hoofdstuk 1), een overzicht van de resultaten van deze enquête (hoofdstuk 2), de verantwoording van de methode (dit hoofdstuk) en de overwegingen, waar nodig voorzien van conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 4).
De achtergrondinformatie en toelichting van de rapportage is weergegeven in deel II. Het bevat de analyse van het bronnenmateriaal en de hieruit naar voren komende feiten en meningen.
Hoewel een deel van de evaluatie is gebaseerd op de meningen van de geïnterviewde personen, zijn in het rapport geen specifieke meningen van personen weergegeven. Anderzijds zijn vergaande generalisaties vermeden.

4. OVERWEGINGEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

A. Algemeen

De functionerende nationale parken (i.o.) voldoen, ten aanzien van het aspect natuur, aan de begripsomschrijving zoals geformuleerd in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR).
Het op het moment van de evaluatie gerealiseerde parkenstelsel vormde nog geen weergave van alle voor Nederland karakteristieke gebiedstypen. Met name de estuaria, de afgesloten getijdegebieden, de laaglandbeken en het rivierengebied waren hierin nog niet vertegenwoordigd. Zij zijn in 1993 toegevoegd op basis van een herijking.
In 1995 heeft de Minister van LNV besloten dat er een stelsel van 15 nationale parken moet komen, dat representatief is voor de in Nederland aanwezige grote ecosystemen.
Op dit moment zijn in totaal circa 35.500 hectare natuurgebied aangewezen als nationaal park (i.o.).
Ook ten aanzien van het aspect recreatie voldoen de nationale parken aan de begripsomschrijving van het SGR. Immers, het overgrote deel van elk nationaal park is opengesteld voor bezoekers. Voor delen van sommige parken gelden beperkingen, bijvoorbeeld niet toegankelijk in de broedtijd.

In alle nationale parken is invulling gegeven aan de opdracht een beleid ten aanzien van voorlichting en educatie te ontwikkelen en uit te voeren.
Voorts zijn in een aantal nationale parken belangrijke onderzoeken geëntameerd.

Begrenzing

In de evaluatieperiode 1984 - 1994 zijn verschuivingen opgetreden in de benadering van de aard van de gebieden binnen de begrenzing van de nationale parken. Dit was een gevolg van twee onderling afhankelijke processen. Het beleid heeft zich zodanig ontwikkeld dat er ruimere mogelijkheden werden geboden om, onder bepaalde voorwaarden, Relatienotagronden en natuurontwikkelingsgronden binnen de begrenzing op te nemen.
Sinds 1992 hanteert de VCNP in haar advisering een strategisch groeimodel voor de nationale parken. Dit gaat uit van een in fasen te bereiken doelbegrenzing en nadere invulling van de uitwerkingsgebieden die grenzen aan de gebieden die behoren tot een nationaal park in oprichting. Door het hanteren van een op termijn te verwezenlijken begrenzing wordt een toekomstbeeld van elk nationaal park geboden, waar doelgericht naar toe kan worden gewerkt. Hierdoor is de mogelijkheid groter geworden om uiteindelijk te komen tot grote, aaneengesloten, ecologisch samenhangende -en daardoor goed herkenbare- gebieden. De natuurorganisaties beschouwen de versnelde aankoop en opname van Relatienotagebieden binnen de begrenzing van nationale parken als een direct resultaat van het aangeven van een groeimodel en dus het bieden van een toekomstbeeld.

De afwegingen over het al dan niet opnemen van bestaande dag- en verblijfsrecreatieve enclaves binnen de parkbegrenzing vinden per park plaats. Er bestaan hierover geen eenduidige richtlijnen.
De VCNP onderzoekt thans of er duidelijker randvoorwaarden kunnen worden ontwikkeld voor de begrenzing van nationale parken in relatie tot deze enclaves.

Conclusie

Het begrenzen van nationale parken is een (continu) proces; ook na de definitieve instelling kunnen nog gronden toegevoegd worden. Nationale parken kunnen, behalve natuurterreinen, water en bossen, ook cultuurgronden (Relatienotagronden en natuurontwikkelingsgebieden) omvatten. Daarmee wordt de mogelijkheid vergroot om van elk nationaal park een aaneengesloten, ecologisch samenhangend gebied te maken. Voor de begrenzing in relatie tot recreatieve enclaves is maatwerk het uitgangspunt.

B. Natuur

Natuurdoelstellingen

De natuurdoelstellingen van de B & I-plannen vormen een goede uitwerking van de globale parkdoelstellingen zoals weergegeven in het SGR. De B & I-plannen bieden voldoende basis voor het bereiken van de natuurdoelstellingen gericht op duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van natuur en landschap in de nationale parken. Deze kwaliteitsdoelstellingen -bijvoorbeeld het streven naar diversiteit- zijn per nationaal park weliswaar verschillend, maar worden voor elk park aangescherpt op het punt van het veiligstellen van de natuurwaarden. Zij bieden - ook naar de mening van de natuurorganisaties- voldoende mogelijkheden voor intensivering van natuurbeheer en ontwikkeling.

Conclusie

De B & I-plannen bieden voldoende basis voor het bereiken van de natuurdoelstellingen en bieden mogelijkheden voor intensivering van natuurbeheer en -ontwikkeling.

Bufferbeleid

In de B & I-plannen van de nationale parken die zijn ingesteld in de eerste helft van de evaluatieperiode werden geen voorstellen gedaan voor een programmatische aanpak van de bufferproblematiek. In de recentere B & I-plannen wordt daar wel aandacht aan besteed in de vorm van een paragraaf gewijd aan het tegengaan of minimaliseren van negatieve invloeden vanuit de parkomgeving. Deze paragrafen omvatten tevens een actieprogramma met tijdsplanning. Door structurele maatregelen kunnen condities worden geschapen voor het realiseren dan wel handhaven van de gewenste natuurwaarden.
Uit de projectgegevens blijkt dat in een aantal parken wèl maatregelen gericht op buffering worden onderzocht of inmiddels zijn uitgevoerd. Er zijn echter in het algemeen nog weinig gegevens over de feitelijke ten uitvoerlegging van het bufferbeleid rond nationale parken, met name over de inzet van het reguliere instrumentarium.

Aanbeveling

Buffering dient een integraal onderdeel te vormen van elk B & I-plan. De inzet van reguliere of specifieke maatregelen gericht op buffering dient structureel te worden geëvalueerd en in het jaarverslag weergegeven.

Activiteiten, maatregelen en projecten

Uitvoering projecten

In de evaluatieperiode werden 295 projecten uit het parkenbudget gefinancierd, die gericht waren op behoud en verdere ontwikkeling van de natuur- en landschapswaarden. De voor een park voorgestelde projecten zijn meestal gericht op de karakteristieke ecosystemen. Dit was 53% van het in die periode beschikbaar gestelde bedrag voor het functioneren van de parken. De aard van de projecten was divers en betrof zowel maatregelen direct gericht op beheer en (achterstallig) onderhoud als ondersteunende projecten in de sfeer van onderzoek.

Conclusie

De instelling van nationale parken draagt bij aan de intensivering van natuurbeheer en natuurontwikkeling. Dit gebeurt door de uitvoering van een scala van activiteiten, maatregelen en projecten die door het overlegorgaan geïnitieerd of bevorderd worden.

Afstemming beheer

Een bijzonder aspect van het natuur beleid in nationale parken is de afstemming van het beheer tussen verschillende eigenaren. Op basis van het B & I-plan van elk park zijn de "grote" eigenaren tot afstemming van beheer gekomen, waardoor in vrijwel alle parkgebieden inmiddels sprake is van beheer van het gebied als totaliteit.
Een punt van aandacht vormt in enkele parken nog de afstemming van beheer tussen de "grote" en de "kleine" eigenaren, vooral als er sprake is van veel kleine eigenaren.

Conclusie

De afstemming van beheer tussen grote eigenaren is bevredigend. In parkgebieden met (veel) kleine eigenaren laat de afstemming tussen kleine en grote eigenaren nog te wensen over.

Effecten van maatregelen

Het effect van maatregelen is niet altijd direct aantoonbaar, dan wel zichtbaar. Het effect van hydrologische maatregelen is over het algemeen wel snel af te lezen aan kwaliteits- en kwantiteitsgegevens van (grond)water. Het effect hiervan op de natuur kan echter soms pas na vele jaren zichtbaar worden. Het parkenstelsel functioneert nog te kort om te kunnen aantonen dat de maatregelen die genomen worden als gevolg van de status van nationaal park de natuur hebben verbeterd of verslechterd. Daar waar de effecten van maatregelen zichtbaar werden (bijvoorbeeld vernatting door verhoging van grondwaterpeil) voldeden deze aan de verwachting.
De toestand van de natuur is slechts bij de instelling van een enkel gebied tot nationaal park i.o. goed bekend. Inmiddels zijn onderzoeken gestart voor nieuwe parkgebieden ten behoeve van de beschrijving van de uitgangssituatie. Tevens zijn in enkele parken monitoringprojecten opgezet om ontwikkelingen te kunnen volgen.
De grote beheerders hanteren reeds hun eigen monitoringssystemen. De (tussentijdse) resultaten van deze onderzoeken zijn bedoeld om een beeld te geven van de ontwikkeling van het nationaal park, onder meer als gevolg van maatregelen.

Conclusie

Er zijn nog geen algemene trends aan te geven ten aanzien van de natuur. Ook is het nog te vroeg om aantoonbare toename van de natuurwaarden als gevolg van de maatregelen te kunnen aangeven. In enkele gevallen zijn echter wel hoopgevende effecten waarneembaar. In slechts enkele parken zijn tot nu toe monitoringsprojecten opgezet. Dergelijk onderzoek is gewenst om de ontwikkelingen te kunnen volgen, de effecten van maatregelen meetbaar te maken en het beheer zo nodig tussentijds bij te stellen. In de toekomst dient koppeling aan de natuurdoeltypen en een meting van beheersresultaten systematisch te geschieden.

Aanbeveling

In de nationale parken waar nog geen monitoringsonderzoek is gestart of gepland, is het wenselijk dat de overlegorganen dit doen. Voor zover mogelijk dient daarbij te worden aangesloten bij reeds lopend onderzoek op landelijk niveau.

C. Voorlichting en educatie

Doelstelling

In alle nationale parken is ruimschoots invulling gegeven aan de rijksdoelstellingen. Er is overal een werkgroep Voorlichting en Educatie ingesteld, die een plan voor voorlichting en educatie heeft gemaakt, als onderdeel van het B & I-plan. Deze plannen bieden alle een goede vertaling van de in het parkenbeleid voorgestane functies van voorlichting en educatie. Op basis van dit (meerjaren)plan worden in alle parken jaarplannen gemaakt en uitgevoerd. Er is sprake van een duidelijke uitbreiding en structurering van activiteiten, een verhoging van de inzet en verbetering van de kwaliteit. Overal wordt gewerkt aan deskundigheidsbevordering van personeel en vrijwilligers. In diverse parken zijn innoverende ontwikkelingen (nieuwe werkmethoden) te constateren. Er wordt een verantwoord doelgroepenbeleid gevoerd.

Omwonenden en andere betrokkenen van nationale parken worden bij het nationaal park betrokken via regelmatige berichtgeving over maatregelen voor beheer en inrichting, openbaarheid van de vergaderingen van het overlegorgaan, (in sommige parken) mogelijkheid tot directe inbreng in deze vergaderingen, voorlichtingsbijeenkomsten, aparte activiteiten en projecten, werven van vrijwilligers uit de lokale bevolking.

Conclusie

Op het gebied van voorlichting en educatie voldoen de nationale parken in ruime mate aan de rijksdoelstellingen.

Uitgangssituatie

Vóór de instelling van een gebied tot nationaal park i.o. werd overal, zij het in verschillende mate, reeds aan activiteiten op het gebied van voorlichting en educatie gedaan, door de beherende en andere organisaties en door vrijwilligers, al dan niet in georganiseerd verband. Van een planmatige aanpak, doelgroepenbeleid, onderlinge afstemming en samenhang was echter weinig sprake. Educatieve inzet was beperkt.

Bereik van voorlichting en educatie

Het invloedsgebied van voorlichting en educatie wordt in hoge mate bepaald door de bevolkingsdichtheid en de spreiding van de woongebieden in de omgeving van de nationale parken. Het doelgroepenbeleid in de meeste nationale parken is voor wat betreft bezoekers en scholieren gericht op de directe omgeving. In vrijwel alle parken wordt het stimuleren van deelname aan activiteiten en projecten beperkt tot bewoners en bezoekers in de directe omgeving. In die aantallen bezoekers kunnen grote verschillen voorkomen, op grond van het aantal (verblijfs)recreatieve voorzieningen. Vooral in gebieden met veel verblijfsrecreatieve voorzieningen worden gebruikers daarvan gestimuleerd mee te doen aan excursies en educatieve activiteiten. In enkele parken (Dwingelderveld, Weerribben, Schiermonnikoog) is een min of meer structureel overleg met recreatieondernemers. Zij worden ook gebruikt als intermediair bij de distributie van voorlichtingsmateriaal en educatieve pakketten.
In enkele gevallen wordt op veel ruimere schaal (landelijk) bekendheid gegeven aan het nationaal park door participanten van het overlegorgaan. In andere parken maken horecaondernemers soms gebruik van het imago van het nationaal park om gasten te trekken.

Conclusie

De activiteiten en projecten van voorlichting en educatie zijn in eerste aanleg gericht op de directe omgeving. Specifieke doelgroepen (schoolgroepen en gehandicapten) worden gericht geworven. In enkele gevallen wordt ongericht, op landelijke schaal, geworven. In enkele parken wordt overlegd met recreatieondernemers en fungeren deze als intermediair.

Aanbeveling

Teneinde een gericht doelgroepenbeleid te voeren, wordt aan alle overlegorganen aanbevolen om overlegstructuren te creëren met recreatieondernemers en hen in te schakelen bij de uitvoering en/of distributie van voorlichtings- en educatief materiaal en niet ongericht bezoekers te werven.

Activiteiten, maatregelen en projecten

De direct na de instelling van elk park (door het overlegorgaan) ingestelde werkgroepen Voorlichting en Educatie functioneren in het algemeen goed tot zeer goed.
Zij hebben alle een meerjarenplan voorlichting en educatie ten behoeve van het B & I-plan opgesteld en maken op basis daarvan jaarplannen die worden uitgevoerd.

In elk nationaal park of cluster van (twee à drie) nationale parken is inmiddels ook een educatief medewerker/coördinator werkzaam. De eerste twee (cluster Noordoost en cluster Zuidoost Nederland) waren in dienst bij de toenmalige directies LNO van het ministerie. Daarna is gekozen voor het IVN als werkgever. Dit werkt goed.

Gezien de criteria die gegeven worden in het VCNP-advies "Educatief werk in bezoekerscentra in nationale parken" bleek nadere personele ondersteuning gewenst en is een ontwikkeling in gang gezet om ook ondersteunend(uitvoerend) educatief medewerkers aan te stellen, naast de coördinator voorlichting en educatie.

Elk nationaal park heeft of krijgt een bezoekerscentrum; dit uitgangspunt is al in 1975 geformuleerd en sindsdien ook ten uitvoer gebracht. Voor vijf parken betekende dat aanpassing, verbouw of herinrichting van het bestaande bezoekerscentrum, voor twee betekende het de bouw van een bezoekerscentrum.

Met het voor elk park geldende programmabudget van circa f. 50.000,- per jaar voor voorlichting en educatie worden jaarlijks tal van activiteiten en projecten ontwikkeld. Het accent ligt op educatieve activiteiten zowel voor schoolgroepen als voor bezoekers en recreanten uit de directe omgeving. Deskundigheidsbevordering van vrijwilligers neemt een belangrijke plaats in.
Activiteiten voor lichamelijk gehandicapten worden in alle parken ontwikkeld. In enkele parken worden ook activiteiten ontwikkeld voor visueel gehandicapten en voor verstandelijk gehandicapten. In enkele nationale parken acht men het bedrag van f. 50.000,-- onvoldoende om alle gewenste activiteiten en projecten uit te voeren. Niettemin zijn er met de beschikbare middelen goede resultaten bereikt.

Conclusie

In alle parken zijn werkgroepen voorlichting en educatie actief. Het aantal projecten en activiteiten op het gebied van voorlichting en educatie van de parkgebieden is sterk toegenomen. In alle clusters van parken is een coördinator voorlichting en educatie werkzaam. Daarnaast is een ontwikkeling in gang gezet tot het aanstellen van uitvoerende educatieve medewerkers.
Er wordt in alle parken aandacht besteed aan voorzieningen voor lichamelijk gehandicapten en in sommige voor verstandelijk gehandicapten.

Aanbeveling

Er dient in elke cluster van parken door de overlegorganen en terreinbeheerders ook aandacht besteed te worden aan projecten en activiteiten voor visueel en verstandelijk gehandicapten.

Effecten van maatregelen en activiteiten

In alle parken is een structurele aanpak ontstaan en een netwerk van ondersteunende en betrokken nme-organisaties opgebouwd. Ook is het aantal en de deskundigheid van vrijwillige natuurgidsen sterk uitgebreid. Het aantal projecten en activiteiten is niet alleen sterk uitgebreid sinds de instelling tot nationaal park i.o., maar ook is er samenhang gebracht in de activiteiten en is er in alle parken sprake van een doelgroepgericht beleid. Men kan spreken van een verschuiving van een ad-hoc aanpak, naar een structurele aanpak van voorlichting en educatie. Daarmee zijn de voorwaarden geschapen voor effectieve voorlichting en educatie.
Ten aanzien van de effecten van voorlichting en educatie kan nog nauwelijks een uitspraak gedaan worden. Voor het meten van kennis-, houdings- en gedragsverandering bij de doelgroepen is diepgaand onderzoek nodig. Wel kan men indicaties zien, waaruit valt te concluderen dat het aantal projecten en activiteiten op het gebied voorlichting en educatie in nationale parken aanzienlijk is toegenomen en de deelname eraan relatief groot is.

Conclusie

De effecten van voorlichting en educatie op kennis, houding en gedrag zijn nog niet gemeten. De instelling van werkgroepen Voorlichting en Educatie en de aanstelling van coördinatoren heeft een positief effect gehad op de structurele aanpak van dit terrein en op de samenwerking tussen betrokken organisaties en instanties. Ook kan men een aanzienlijke toename zien van gebruikers van de voorzieningen en projecten en van vrijwillige natuurgidsen. De voorwaarden voor het bereiken van positieve effecten van voorlichting en educatie zijn gecreëerd.

Aanbeveling

Er dient onderzoek gedaan te worden naar de effecten van voorlichting en educatie op kennis, houding en gedrag van deelnemers aan projecten en activiteiten in de nationale parken. De werkgroep Voorlichting en Educatie van de VCNP kan daartoe een voorstel doen, waarin wordt aangegeven welke projecten/activiteiten in welke nationale parken geschikt zijn om zo'n onderzoek aan te wijden en waarvan de resultaten een zinvolle bijdrage aan de beleidsontwikkeling zou betekenen.

D. Recreatie

Recreatiedoelstelling

De recreatiedoelstellingen zoals geformuleerd in de B & I-plannen van de verschillende nationale parken geven een goede uitwerking aan de globale doelstelling voor het recreatief medegebruik conform het SGR. Een nadere precisering van de recreatiedoelstelling is gegeven in het VCNP-advies "Recreatie in Nationale Parken. Visie en toetsingscriteria voor recreatief medegebruik." De recreatiedoelstellingen in de B & I-plannen zijn alle specifiek gericht op het betreffende park en zijn goed afgestemd op de (primaire) doelstelling natuurbehoud en -ontwikkeling.

Conclusie

De doelstelling recreatief medegebruik is in alle B & I-plannen adequaat geformuleerd en uitgewerkt. De B & I-plannen geven over het algemeen een goede en overwogen uitwerking van de totale zonering van het nationaal park.

Ontwikkeling van bezoekersaantallen

Van enkele parken zijn gegevens beschikbaar over bezoekersaantallen vóór de instelling tot nationaal park i.o. of in de eerste jaren na instelling. Deze gegevens kunnen worden beschouwd als nulmeting voor het bezoek aan nationale parken. De nulmeting, gelegd naast de recentere tellingen, kan worden gebruikt om inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling van de bezoekersaantallen in de nationale parken. De nationale parken volgen globaal de landelijke trend van het aantal bezoekers aan natuurgebieden, te weten een toename vóór 1975, stabilisering of afname tussen 1975 en 1985 en opnieuw een toename na 1985. De gegevens lijken er op te wijzen dat de status nationaal park op zichzelf niet heeft geleid tot een toename van het aantal bezoekers van het gebied (zie ook bijlage II *Ontwikkelingen bezoekersaantallen*). In enkele parken wordt de ontwikkeling van het parkbezoek door de beheerders als problematisch ervaren. Als oorzaak voor de toename wordt de publiciteit, de seizoensverbreding en de stimulering van toerisme door de provincie gezien. Het aantal

deelnemers aan excursies is sinds de instelling van nationale parken wèl toegenomen onder invloed van het park (zie hiervoor paragraaf over de effecten van voorlichting en educatie).

Conclusie

Voor zover het aantal bezoekers in de onderzochte nationale parken is toegenomen, houdt deze toename gelijke tred met die in vergelijkbare natuurgebieden. Er is derhalve geen aanwijzing dat de status van nationaal park leidt tot een toename van het aantal bezoekers. Wel is het aantal deelnemers aan excursies toegenomen. Het is gewenst de ontwikkeling van de bezoekersaantallen in nationale parken zorgvuldig te volgen.

Aanbeveling

De overlegorganen wordt aanbevolen het parkbezoek en de effecten ervan te monitoren, de resultaten hiervan te evalueren, dit in een rapportage vast te leggen (onder andere in de jaarverslagen) en zonodig maatregelen te treffen of de zonering aan te passen. Aansluiting bij het in het ontwikkeling zijnde telsysteem voor SBB-terreinen ligt daarbij voor de hand.

Activiteiten, maatregelen en projecten

Recreatieve voorzieningen en activiteiten

De instelling van nationale parken heeft specifieke vormen van natuurgerichte recreatie in deze gebieden bevorderd, onder andere door het aanbrengen van voorzieningen zoals observatiehutten en natuurpaden. Ook zijn de recreatieve mogelijkheden voor gehandicapten, met name voor rolstoelgebruikers verruimd. In de Groote Peel zijn ook voorzieningen aangelegd voor visueel gehandicapten (geurtuin met borden in braille bij het bezoekerscentrum).
De recreatieve activiteiten die in de parken worden georganiseerd vallen alle onder de categorie natuurvriendelijke recreatie, zoals aangeduid in het VCNP-advies "Recreatie in nationale parken". Dit advies blijkt overigens nog niet gericht te worden toegepast. De geïnterviewden achten de voor de recreatie beschikbare middelen over het algemeen voldoende, hoewel sommige beheerders en recreatieschappen deze als onvoldoende beoordelen.

Conclusie

De instelling van nationale parken heeft vele vormen van natuurgerichte recreatie bevorderd.
Ook zijn er voorzieningen voor gehandicapten gecreëerd.

Zonering

De B & I-plannen voorzien op adequate wijze in de zonering van de recreatie. Overigens gaat het veelal om een geringe aanpassing en/of aanscherping van de reeds bestaande zonering. De overlegorganen doen in de B & I-plannen nadere voorstellen voor uitwerking van de zonering, via inrichtingsmaatregelen. De meningen van de geïnterviewden over de gekozen zonering en de wijze waarop die functioneert in hun nationaal park, zijn over het algemeen positief. Over de wijze waarop de zonering werkt, zijn echter nog te weinig objectieve gegevens beschikbaar.

Conclusie

Er wordt in alle parken met een zoneringsplan gewerkt. Er zijn echter nog te weinig objectieve gegevens beschikbaar.

Toezicht en handhaving van Toegangsregels

Het aspect toezicht is voor sommige betrokkenen van de Biesbosch en de Meinweg een punt van zorg. De beheerders die hier een taak in hebben beschikken over te weinig financiële middelen en menskracht om voldoende toezicht te houden en daarmee de naleving van toe-

gangsregels te handhaven. De recente reorganisatie van het politieapparaat, waardoor onder meer de veldpolitie in het gebied is weggevallen en de prioriteiten veranderd zijn, versterkt deze problematiek. Toezicht is echter niet het enige instrument om het gewenste gedrag van bezoekers te bewerkstelligen. Voorlichting en educatie kunnen op den duur gedragsbeïnvloedend werken, maar ook de uitstraling van de beheerders als "gastheer" en de benadering van recreatieondernemers kunnen hierin een belangrijke rol spelen.

Aanbeveling

De overlegorganen wordt aanbevolen aandacht te besteden aan alle beschikbare instrumenten, in hun samenhang, om het gewenste gedrag van bezoekers te bewerkstelligen.

Effecten van maatregelen

Zonering

In enkele parkgebieden is onderzoek gedaan naar de effecten van maatregelen. De maatregelen voor zonering van de recreatie werken positief.
Zoneringsmaatregelen en ondersteunende activiteiten op het gebied van voorlichting en educatie (geleiding van bezoekers via bewegwijzering en toelichting op de zonering) hebben, naar de mening van de geïnterviewden, duidelijk bijgedragen aan de sturing van bezoekers. Over de bijdrage aan deze sturing door andere inrichtingsmaatregelen, zoals het afsluiten van wegen, zijn de meningen verdeeld.
Het is niet duidelijk of de maatregelen de beleving van bezoekers beïnvloedt. Naar de mening en eigen waarneming van de geïnterviewden is dit niet het geval.

Conclusie

De uitgevoerde zoneringsmaatregelen hebben een positieve werking. Deze maatregelen en ondersteunende activiteiten van voorlichting en educatie dragen bij tot sturing van bezoekers. De effecten van sturing door andere inrichtingsmaatregelen zijn minder duidelijk. Slechts in enkele parken is onderzoek gedaan op dit gebied.

Aanbeveling

De overlegorganen dienen de effecten van recreatiezonering zorgvuldig te volgen via monitoring en de zoneringsplannen zonodig bij te stellen in de herziening van de B & I-plannen.

E. Onderzoek

Doelstelling onderzoek

De vierde doelstelling van het nationale parkenbeleid, te weten het bevorderen van (wetenschappelijk) onderzoek, ter ondersteuning van de beheers- en inrichtingsplanning blijkt goed te worden gehanteerd.
Onderzoek is een vast aspect geworden in het functioneren van de nationale parken. Het betreft divers onderzoek op het gebied van natuur (inventarisatie flora en fauna), recreatie (bezoekerstellingen) en hydrologie. Het aantal onderzoeksprojecten in de parkgebieden is in de loop der jaren uitgebreid. Er ontbreken nog onderzoeksgegevens ten aanzien van de relatie recreatie-natuur. Met het oog op het vaststellen van schade aan de natuur door recreatie, zijn deze gege-

vens van groot belang. Indien men de relatie natuur-recreatie wil onderzoeken, wordt geadviseerd om gebruik te maken van de ervaringsgegevens van beheerders en de gegevens verkregen uit monitoringsonderzoek. Het gebruik van dosis-effect onderzoek wordt afgeraden wegens de slechte ervaringen hiermee en de hoge kosten die eraan verbonden zijn. Dit blijkt uit een recent IBN-rapport. Gezien de aanwezige kennis over de natuur bij het IKC/Natuur ligt het voor de hand dit IKC meer te betrekken bij onderzoek in nationale parken.

Conclusie

De vierde doelstelling van nationale parken -het bevorderen van (wetenschappelijk) onderzoek, ter ondersteuning van de B & I-planning, heeft goed gefunctioneerd. Er wordt nog onvoldoende onderzoek gedaan naar de relatie natuur-recreatie. Aanbevolen wordt dit met behulp van monitoring te doen.

Resultaten onderzoek

De uitgevoerde onderzoeken in de nationale parken hebben aan de gestelde doelen en verwachtingen voldaan. Volgens de participanten hebben de onderzoeken geleid tot een beter beeld van ecologische processen, alsmede van de motieven en herkomst van bezoekers. De onderzoeken zoals uitgevoerd tijdens de evaluatieperiode hebben vooral bijgedragen aan de onderbouwing van maatregelen ten behoeve van natuurbehoud en -ontwikkeling. Slechts in één geval (het hydrologisch onderzoek in de Meinweg) heeft het onderzoek, vanwege de complexe situatie, niet aan de verwachtingen voldaan. De onderzoeken hebben in vele gevallen een uitgangssituatie vastgelegd als basis voor monitoring. Monitoring is gewenst om de beleidsontwikkeling in nationale parken nauwgezet te volgen en zo nodig bij te sturen. Voor monitoringsonderzoek op het gebied van natuur, voorlichting en educatie en recreatie wordt verwezen naar paragraaf A, B en C van dit hoofdstuk.

Conclusie

De onderzoeken voldeden veelal aan de vooraf gestelde doelen en verwachtingen. Om efficiënt gebruik te maken van de resultaten van onderzoek, is het raadzaam doelen van onderzoek nauwkeuriger te formuleren. Extra aandacht voor monitoring is gewenst.

Effecten van onderzoek

Hoewel de opvattingen over de doorwerking van onderzoek naar het beheer verdeeld zijn, mag worden gesteld dat onderzoek een belangrijke onderbouwing heeft geleverd aan de beslissing over beheerskeuzes en maatregelen gericht op verhogen van de natuurwaarden (zie het hydrologisch onderzoek van Dwingelderveld en de Groote Peel). Doorwerking van gegevens uit recreatieonderzoek op beheer en inrichting heeft nog onvoldoende plaatsgevonden in enkele parken (Schiermonnikoog, Weerribben en Meinweg).

Conclusie

De onderzoeken hebben vooral bijgedragen aan verbetering van beheer en inrichting ten behoeve van de natuur. Nog niet alle recreatieonderzoek heeft zijn doorwerking gekregen in de B & I-plannen.

F. Financiën

Relatie met de doelstellingen

De financiële middelen voor de nationale parken, zoals door het Rijk ter beschikking gesteld in de periode 1984-1993, zijn besteed ten behoeve van het bereiken van de onderscheiden vier doelstellingen van het parkenbeleid: natuurbehoud en natuurontwikkeling (33%), educatie en voorlichting (31%), recreatie (11%) en onderzoek (21%). De resterende 4% zijn besteed aan overige zaken, inclusief kosten overlegorgaan. Het grootste deel van de middelen is dus ten goede gekomen aan de primaire parkdoelstelling inzake natuurbehoud/ontwikkeling en de ondersteuning daarvan door middel van voorlichting en educatie. Het aandeel van de financiën besteed aan de primaire doelstelling is in werkelijkheid nog groter, omdat het merendeel van de onderzoeksgelden is uitgegeven aan onderzoek ten behoeve van natuurbehoud en -ontwikkeling. De cijfers bevestigen ook de belangrijke rol van educatie en voorlichting in de parken. In de loop van de verslagperiode is een verschuiving opgetreden waarbij voorlichting en educatie een zwaarder accent hebben gekregen en recreatie een relatief kleiner aandeel kreeg.

Conclusie

De financiën zijn overeenkomstig de multifunctionele doelstelling van nationale parken besteed en vormen een goede afspiegeling daarvan.

Uitputting budgetten

Vooral de eenmalige investeringskosten en in beperkte mate ook de jaarlijks terugkerende exploitatiekosten, konden niet altijd volledig worden besteed. Voor de per park beschikbare jaarbudgetten had dit als oorzaak een te laat en/of onvolledig indienen van bestedingsvoorstellen door de overlegorganen, de trage toekenningsprocedure door het departement en de herhaaldelijk vanwege het departement opgelegde beperkingen en (tijdelijke) hindernissen in de vorm van bestedingsbeperkende maatregelen. Hierdoor konden projecten niet of met vertraging worden uitgevoerd. Ook de per park beschikbare eenmalige investeringsbijdrage werd met name tijdens de oprichtingsfase niet volledig besteed. In geen enkel park werd in die fase het bezoekerscentrum gerealiseerd. Het gevolg is dat het departement werd geconfronteerd met een aanzienlijke nog openstaande financiële verplichting, per park en in totaliteit.

Conclusie

De per park toegekende budgetten konden door verschillende oorzaken niet altijd volledig worden besteed. Dit geldt de jaarlijkse exploitatiebijdrage maar vooral de eenmalige investeringsbijdrage.

Aanbeveling

Een tijdig indienen van bestedingsvoorstellen door de overlegorganen en een snellere toekenning van middelen door het departement is gewenst. De toekenning van grote investeringsbijdragen, met name die voor bouw en inrichting van bezoekerscentra, dienen over het algemeen gekoppeld te worden aan afgeronde planvorming. In de praktijk is daarvan meestal sprake na toekenning van de definitieve parkstatus.

Financiële (neven)effecten

Het beschikbaar stellen van een financiële bijdrage vanuit het "parkenbudget" voor de uitvoering van projecten in nationale parken heeft ook andere instanties aangezet om vanuit (reguliere) middelen bij te dragen aan projecten in het kader van de nationale parken. Het parkengeld genereerde meer geld van andere instanties. Zonder deze financiële bijdragen van derden waren de betreffende projecten (bijvoorbeeld het project verlegging waterlossing Holtveen in Dwingelderveld) niet uitgevoerd. De financiële middelen van de nationale parken hebben dus een katalyserend effect gehad.

Conclusie

Projectsubsidies van het Rijk voor de nationale parken hebben een genererend effect op financiële bijdragen van derden. Op deze wijze konden omvangrijke projecten worden uitgevoerd die anders niet tot uitvoering waren gekomen.

Aanbeveling

Het is gewenst het mede financieren van projecten door derden en/of sponsoring verder te stimuleren.

G. Bestuur en organisatie

Startcondities, voorbereiding VCNP

Het werk van de VCNP wordt positief beoordeeld, al was de start in sommige gebieden controversieel/confronterend. Volgens betrokkenen waren de eerste adviezen van de VCNP -de haalbaarheidsanalyse van de instelling van een nationaal park i.o.- duidelijk en richtinggevend. Over de uitgebreidheid en de mate van gedetailleerdheid van deze eerste adviezen oordeelden sommigen positief, anderen negatief. De betrokkenen vonden het tweede VCNP-advies, over de B & I-plannen, te omvangrijk en te gedetailleerd. Geconstateerd kan worden dat de VCNP deze kritiek inmiddels ter harte heeft genomen.

Conclusie

Het voorbereidend werk van de VCNP voor het instellen van nationale parken is duidelijk en geeft richting aan.

Overlegorgaan

De nationale parken hebben alle de door het rijk vastgestelde bestuurlijke organisatie. Elk park heeft vanaf de oprichtingsfase een overlegorgaan. De overlegorganen functioneren over het algemeen goed. Bij de definitieve status wordt de samenstelling van het overlegorgaan niet fundamenteel gewijzigd.
De omvang van de overlegorganen verschilt per park en wordt bepaald door het aantal instanties, organisaties en personen die privaatrechtelijke of publiekrechtelijke taken en/of bevoegdheden hebben in het parkgebied, te weten provincies, gemeenten, publiekrechtelijke organisaties en eigenaren/beheerders.
Ten aanzien van de samenstelling van de overlegorganen bestaat discussie in verschillende nationale parken. Daarin zijn twee verschil-

lende ontwikkelingen te constateren. De ene speelt zich afbinnen de overlegorganen en betreft een pleidooi voor vermindering van het aantal overheidsvertegenwoordigers. Anderzijds vragen diverse maatschappelijke groeperingen -zoals de agrarische en de recreatiesector- om een zetel in het overlegorgaan.
Het overlegorgaan kan zelf voorstellen doen om het aantal vertegenwoordigers uit te breiden dan wel te verminderen (mits alle in aanmerking komende organisaties vertegenwoordigd blijven). De maatschappelijke groeperingen kijken naar "Den Haag" dan wel de VCNP voor een richtinggevend advies over de kernsamenstelling. Met name voor de nu niet vertegenwoordigde maatschappelijke groeperingen (in casu de recreatiesector) is dit het geval.

Conclusie

Elk nationaal park heeft een bestuurlijke organisatie zoals bedoeld in het vastgesteld rijksbeleid. Het overlegorgaan is samengesteld uit de vertegenwoordigers van de daarvoor in aanmerking komende instanties.
Er bestaat discussie over de samenstelling van het overlegorgaan. Het is gewenst te bezien of en hoe de inbreng van maatschappelijke groeperingen kan worden verbeterd. Een structurele aanpassing van de overlegorganen qua omvang en samenstelling is voorshands niet geboden.

Opdracht aan de overlegorganen

De opdracht die aan elk overlegorgaan wordt meegegeven bij de instelling van een nationaal park in oprichting betreft het opstellen van een B & I-plan, de onderlinge afstemming van activiteiten en het maken van een jaarverslag. Voor de definitieve statusverlening wordt aan elke participant in het overlegorgaan gevraagd in te stemmen met de uitgangspunten en inhoud van het B & I-plan en mee te werken aan het functioneren van het nationaal park op basis van dit door de Minister van LNV goedgekeurde plan. De participanten geven schriftelijk blijk van hun instemming alsook door zitting te nemen in het overlegorgaan.

De overlegorganen hebben alle voldaan aan hun belangrijkste opdracht, namelijk het opstellen van een B & I-plan of zijn daarmee bezig. Door de bewindsman zijn soms kanttekeningen geplaatst bij de B & I-plannen. In sommige gevallen achtte hij een aanvulling op het plan gewenst. Dit leidde soms tot vertraging van de definitieve statusverlening maar niet tot afkeuring van het B & I-plan.
De meeste overlegorganen hebben voldaan aan hun opdracht een jaarverslag te maken.
Niet alle overlegorganen hebben elk jaar een verslag van hun werkzaamheden opgesteld. Er zijn tot nu toe geen richtlijnen meegegeven over de inhoud. Dit heeft er mede toe geleid dat de jaarverslagen onderling grote verschillen vertonen zowel qua inhoud als qua vormgeving. De verslagen leverden over het algemeen weinig bruikbare gegevens voor de evaluatie op.
Het functioneren van de werkgroepen en projectgroepen van de overlegorganen wordt over het algemeen positief beoordeeld. Met name de werkgroepen voorlichting en educatie en de beheers-(advies)commissies dragen hieraan bij. Ook in die gevallen waar een zogenaamd gebruikersoverleg aanwezig is (Biesbosch) is men hier zeer over te spreken.

Conclusie

De overlegorganen van de functionerende parken voldoen aan de opdracht tot het maken van een B & I-plan. Alle overlegorganen maken inmiddels jaarverslagen, maar de inhoud ervan is sterk verschillend. De jaarverslagen bieden over het algemeen te weinig toetsingskader.

Aanbeveling

Om een overzicht te krijgen van het gehele nationale parkenstelsel en een betere mogelijkheid tot toetsing te hebben, verdient het aanbeveling aan alle bestaande en toekomstige overlegorganen duidelijke richtlijnen mee te geven over de inhoud, diepgang en te behandelen thema's van hun jaarverslag. Verder wordt de overlegorganen aanbevolen bij de herziening van het B & I-plan ook steeds de voorafgaande periode van het park te evalueren.

Functioneren van de overlegorganen

De overlegorganen verschillen enigszins in de wijze waarop zij functioneren. Er is een verschil in bestuurlijke zwaarte van de vertegenwoordigers. De meningen van de geïnterviewden over de overlegorganen lopen uiteen, maar zijn in het algemeen positief. In bijna alle overlegorganen blijken de tegengestelde belangen van de organisaties en instanties die de leden vertegenwoordigen in het begin de oorzaak te zijn geweest van een wat stroef verloop van de besprekingen. Dat is in de loop der jaren echter sterk verbeterd. Naarmate bepaalde knelpunten echter opgelost zijn, blijkt de interesse bij de vertegenwoordigers tot het bijwonen van de vergaderingen soms te tanen.
De voorzitter blijkt een cruciale rol te spelen bij het functioneren van het overlegorgaan.

Financiële toerusting van de overlegorganen

Bij de statusverlening Nationaal Park i.o. worden voor de oprichtingsfase financiële middelen ter beschikking gesteld. Het betreft zowel eenmalige alsook jaarlijks ter beschikking te stellen financiële middelen, te weten :

- éénmalig circa 1 miljoen -waarvan f. 660.000,- voor de eventuele bouw en inrichting van een bezoekerscentrum-. De rest wordt beschikbaar gesteld ten behoeve van inrichtingsmaatregelen.
- jaarlijks gemiddeld een half miljoen voor beheer, natuurontwikkeling, voorlichting en educatie, recreatie en onderzoek. Het bedrag is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het betreffende park, met name voor wat betreft de omvang van het nationaal park en de staat van onderhoud.

In het algemeen zijn de geïnterviewden van mening dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Wel spreekt men in de meeste gevallen van een minimum.

Procedure

De toekenning van de financiële middelen (op basis van de jaarlijks door het overlegorgaan ingediende bestedingenprogramma's) door het Ministerie van LNV verloopt naar de mening van de betrokkenen veelal te traag. Daardoor kunnen sommige projecten niet meer worden uitgevoerd (o.a. onderzoeksopdrachten en seizoensgebonden projecten). Voorts wordt de procedure die gehanteerd wordt bij uitbesteding aan derden (te weten door het Ministerie van LNV op basis van offertes) als tijdrovend en omslachtig beschouwd. Daarom is in

1991 voor de Biesbosch een pilot-project gestart waarbij de toenmalige directeur LNO - zijnde de secretaris van het overlegorgaan- gemachtigd werd financiële uitgaven te doen namens de Minister. De resultaten stemden tot tevredenheid.

Specifiek/regulier

Door financiering uit het parkenbudget van projecten wordt een extra (specifieke) impuls gegeven aan natuurbeheer, natuurgerichte recreatie en voorlichting en educatie. Een heldere scheidslijn tussen specifiek en regulier beheer is in de meeste B & I-plannen niet zichtbaar. Ook in werkelijkheid is het onderscheid niet altijd duidelijk aan te geven, om o.m. de volgende redenen :

- het bestrijden van achterstandssituaties in het beheer wordt in de beginfase van een park vaak gedeeltelijk uit het parkenbudget betaald;
- projecten die vanuit het park geïnitieerd worden kunnen andere (reguliere) geldstromen genereren;
- nieuwe financieringsbronnen -bijvoorbeeld EGM (effectgerichte maatregelen)- hebben in sommige gevallen de kosten overgenomen van maatregelen die eerder uit het parkenbudget werden betaald.

Conclusie

De ter beschikking gestelde financiën voor nationale parken worden als minimaal maar wel voldoende beschouwd. De financiële procedures zijn (te) tijdrovend. Dit heeft geleid tot het uitvoeren van een pilot-project, waarbij de lijnen verkort werden, tot tevredenheid van de betrokkenen.
Het onderscheid regulier-specifiek is om verschillende redenen niet altijd even duidelijk.

H. Draagvlak

Draagvlak voor nationale parken blijkt geen natuurlijk gegeven te zijn. Het ontstaat niet vanzelf en kan evenmin worden afgedwongen. Het is iets wat tijd kost en in interactie tot stand gebracht moet worden.
Bij het begin van de procedure tot instelling van een nationaal park i.o. blijkt er bij de betrokkenen maar vooral bij de verschillende maatschappelijke groeperingen onduidelijkheid en onzekerheid te bestaan over bedoelingen en reikwijdte van een nationaal park. Deze onduidelijkheid wordt in de loop van de procedure voor een belangrijk deel weggenomen door overleg, informatiebijeenkomsten en schriftelijk voorlichtingsmateriaal. Toch blijft er ook na de instelling vaak nog enig onbegrip en wantrouwen bestaan. De mate waarin is sterk afhankelijk van de belangen van de maatschappelijke groepering. Het is de overlegorganen echter vaak gelukt om, met veel inzet en prudentie, met een open benadering en met begrip voor de diverse belangen, het draagvlak in de loop van de oprichtingsperiode en na de definitieve instelling verder te ontwikkelen. Cruciaal daarbij zijn de inzet van voorzitter en secretariaat.
Het instandhouden van het gecreëerde draagvlak blijkt de nodige zorg te blijven vragen. De participatie van maatschappelijke groeperingen in gebruikersraad, werkgroep of regelmatig overleg is daarbij van belang. Bij de lokale bevolking die geen directe (economische) belangen bij het park heeft, blijkt regelmatige berichtgeving en openbaarheid van vergaderingen van het overlegorgaan goed te werken.

Conclusie

Het voor een nationaal park noodzakelijke draagvlak is in het algemeen tijdens het voorbereidingsproces en het daarop volgende functioneren van het park versterkt en verbreed.

I. Meerwaarde

Het begrip meerwaarde

Zowel uit de gesprekken met de betrokkenen uit de parken, als onderling in het evaluatieteam, bleek dat de interpretaties van de term "meerwaarde" nogal uiteenliepen. Ze variëren van voordelen en positieve resultaten, die alle vrij duidelijk en concreet zijn, tot de veel verder in de toekomst liggende echte meerwaarde: de duurzame instandhouding van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden, waar recreatief medegebruik mogelijk is. In deze rapportage zijn beide interpretaties weergegeven.

Natuur

De resultaten van de getroffen maatregelen op de algehele toestand van de natuur zijn in de nationale parken nog niet aan te geven -het parkenstelsel functioneert daarvoor nog te kort-. De meest betrokken personen en instanties in de nationale parken zijn echter wel van mening dat er meerwaarden ten aanzien van de natuur zijn en wel :

- de uitvoering van maatregelen, zo die al zouden zijn uitgevoerd zonder de status nationaal park, wordt door deze status en de beschikbaar gestelde financiën duidelijk versneld;
- het park heeft een katalyserende werking op het bereiken van de gestelde doelen;
- het overlegorgaan kan problemen die zich voordoen in relatie tot de natuur, bespreekbaar maken en daarvoor oplossingen aandragen;
- met name voor grotere projecten en veelal duurdere kan het parkenbudget andere geldstromen genereren;
- de uitvoering van maatregelen en de voorlichting hierover hebben een positief effect op het ontwikkelen van een draagvlak voor natuurbehoud en -beheer in de regio;
- het B & I-plan vormt de koepel voor de afstemming van bestaande beheersplannen in een breder ruimtelijk kader;
- mede door de parkstatus wordt een structurele monitoring geïntroduceerd in grotere samenhangende gebieden;
- in de B & I-plannen wordt een betere zonering voor het gebied nader uitgewerkt.

Natuur- en milieuorganisaties staan in het algemeen wel positief maar kritischer tegenover de te bereiken natuurdoelstellingen voor de nationale parken.

Voorlichting en Educatie

Door de instelling van nationale parken is voorlichting en educatie aldaar goed tot ontwikkeling gekomen. Er zijn extra mogelijkheden als gevolg van de financiële bijdrage vanuit het parkenbudget en een beter gebruik van de mogelijkheden door de integrale aanpak.

- Er is een structurele benadering met een programmatische aanpak.
- De kwaliteit van de projecten is duidelijk verbeterd, onder andere door deskundigheidsbevordering van vrijwilligers, maar met name ook door de inzet van coördinatoren voorlichting en educatie.
- Het bereik van voorlichting is gerichter geworden dankzij een duidelijk doelgroepenbeleid.

Dit zijn de randvoorwaarden voor het bereiken van meerwaarde van voorlichting en educatie.
Meetbare effecten van voorlichting en educatie zijn nog niet aan te duiden. De brede inzetbaarheid van omwonenden als vrijwilliger, de belangstelling voor periodieken van enkele nationale parken en de reacties tijdens openbare vergaderingen van de overlegorganen duiden echter op een positievere houding ten aanzien van het nationaal park.

Recreatie

Hoewel de nationale parken nog maar kort functioneren leveren zij naar de mening van diverse betrokkenen een recreatieve meerwaarde op, die wordt toegeschreven aan de specifieke maatregelen en voorzieningen en/of beschikbaar gestelde gelden. Het gaat daarbij om :

- het treffen van op de natuur gerichte recreatieve voorzieningen (bijvoorbeeld kanoroutes) en begeleiden van bezoekers (excursies);
- de afstemming van verschillende recreatieve plannen, in het bijzonder het maken van één zonerings- of ontsluitingsplan;
- het in gang zetten van processen, zoals vergroting van betrokkenheid van recreatie-ondernemers;
- positieve effecten op de lokale economie (via public relations en marketing), hoewel het wervend karakter ervan heeft bijgedragen tot een toename van het bezoek;
- zowel de terreinbeherende instanties als de meeste vertegenwoordigers van de recreatiesector zien over het algemeen de recreatieve meerwaarde van nationale parken.

Onderzoek

Er is sprake van de volgende meerwaarden :

- er worden onderzoeken uitgevoerd die anders niet zouden hebben plaatsgevonden;
- reeds lopende langjarige onderzoeken kregen een meer structureel karakter;
- er zijn meer mogelijkheden voor een gecoördineerde aanpak van onderzoek;
- onderzoek in nationale parken heeft in een aantal gevallen geleid tot fundamenteel andere beheerskeuzes.

Bestuur en organisatie

Hoewel er onderlinge verschillen optreden bij een vergelijkende beschouwing van de diverse overlegorganen, kan over het geheel genomen worden geconstateerd dat het functioneren van de overlegorgaanstructuur voor de nationale parkgebieden een duidelijke meerwaarde oplevert.
Het overlegorgaan brengt de voor beleid en beheer verantwoordelijke instanties bij elkaar, legt de aanwezige knelpunten en problemen op tafel, maakt discussies daaromtrent mogelijk en stimuleert het vinden van oplossingen. Het overlegorgaan vormt daarmee het integratiekader voor de planvorming en uitvoering van projecten in of in relatie tot het parkgebied. Door het betrekken van de lokale bevolking via informatie en overleg wordt belangstelling en draagvlak gecreëerd voor behoud en beheer van de in het nationaal park aanwezige natuur- en landschapswaarden.

Deze bestuurlijk/organisatorische aanpak van de nationale parken vormt volgens een deel van de geïnterviewden tevens de belangrijkste meerwaarde. Opgemerkt zij dat met meerwaarde van de overlegorganen veelal pas na enkele jaren wordt bereikt; het is een groei-proces.
Elk overlegorgaan dient een eigen balans te vinden tussen het bereiken van de parkdoelstellingen, de daarbij behorende brede belangenafweging en het vereiste van een efficiënte en effectieve werkwijze. Daarbij speelt de aard van het gebied, de aanwezige beheerssituatie en bestuurlijke structuur mede een belangrijke rol.
Een nationaal park is ook in dit opzicht maatwerk.

Maatschappelijk draagvlak

Via verschillende wegen -voorlichting & educatie, openbaarheid vergaderingen overlegorgaan, voorzieningen en informatie voor bezoekers en omwonenden- wordt in alle parken gewerkt aan een maatschappelijk draagvlak. Hoewel een fenomeen als maatschappelijk draagvlak moeilijk meetbaar is, wijzen verschillende factoren in de richting van een groeiende steun en positieve houding. Een belangrijke factor van draagvlak is vertrouwen in het overlegorgaan.

Deel II ACHTERGRONDINFORMATIE EN TOELICHTING

A. ALGEMEEN

Fysisch-geografische regio's

In de onderstaande tabel zijn de thans functionerende nationale parken (i.o.) weergegeven, alsmede het karakter van deze parken en de ligging binnen de fysisch-geografische regio's. Uit tabel 1 blijkt dat op dit moment circa 35.500 ha natuurgebied is aangewezen als nationaal park (i.o.).

Tabel 1. Nationale Parken (i.o.)

Nationaal Park	opp. ha(circa)	aard van het terrein	Fys.geogr. regio	jaar van instelling
Schiermonnikoog	5400	heide, bos, duin, kwelder, wad	duinen	1989
Dwingelderveld	3690	heide, bos	zandgrond	1991
Drents-Friese Woud (i.o.)	6130	heide, bos, stuifzand	zandgrond	------
Weerribben	3490	laagveen, bos	laagveen	1992
Zuid-Kennemerland	2520	duin, bos	duinen	1995
Biesbosch	7000	rivier, zoetwatergetijde, bos	zeeklei	1994
Loonse- en Drunense Duinen (i.o.)	2730	stuifzand, heide, bos, beekdal	zandgrond	------
Groote Peel	1340	hoogveen, heide	zandgrond	1993
Hamert	1570	rivierduin, bos, heide	zandgrond	1996
Meinweg	1640	terrassenlandschap, bos, heide	zandgrond	1995

Herijking lijst

Tabel 1 laat zien dat het in de periode van de evaluatie gerealiseerde parkenstelsel nog geen weergave vormde van alle voor Nederland karakteristieke gebiedstypen. Met name de estuaria, de afgesloten getijdegebieden, de laaglandbeken en het rivierengebied waren hierin nog niet vertegenwoordigd. In de lijst van potentiële nationale parken in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud (1984) kwamen deze nog niet voor. Zij zijn in 1993 toegevoegd op basis van een herijking. In 1995 heeft de Minister van LNV besloten dat er een stelsel van 15 nationale parken moet komen, die representatief zijn voor de Nederlandse ecosystemen.
De VCNP heeft sinds 1993 bij haar advisering prioriteit gegeven aan in de herijking toegevoegde gebiedstypen, te weten de gebieden Oosterschelde, Lauwersmeer en Drentse Aa. Verder is Texel in studie genomen, evenals de Utrechtse Heuvelrug, De Oude Venen, en de Sallandse Heuvelrug.

Strategisch groeimodel

In de evaluatieperiode 1984-1994 heeft zich een visie ontwikkeld over de wijze waarop ecologisch samenhangende gebieden kunnen worden gerealiseerd. Sinds 1992 hanteert de VCNP een zogenaamd strategisch groeimodel. Dit model geeft in zes stappen aan op welke wijze de begrenzing van een nationaal park kan worden gerealiseerd.

De VCNP gaat er in het groeimodel van uit dat gebieden waaromtrent duidelijkheid bestaat over de (toekomstige) natuurfunctie, kunnen worden opgenomen binnen de parkbegrenzing. Het betreft hier onder andere de in het kader van de Relatienota concreet begrensde reservaatsgebieden alsmede natuurontwikkelingsgebieden.

Ruimere begrenzing

De beleidswijzigingen en/of ontwikkelingen in de afzonderlijke parken bieden de laatste jaren -in vergelijking met de beginfase van de realisatie van het parkenstelsel- meer ruimte om de nationale parken op een adequate wijze te begrenzen. Deze ruimere mogelijkheden voor de begrenzing van nationale parken hebben in diverse B & I-plannen al een invulling gekregen. Voor eeń goed functioneren van de ecosystemen worden onder meer de volgende uitbreidingen in de B & I-plannen voorgesteld :

- het Woldlakebos ten zuiden van de Weerribben (reeds opgenomen binnen de parkbegrenzing),
- de oorspronkelijk voor het 4e spaarbekken gereserveerde gronden in de Biesbosch indien een alternatieve locatie haalbaar is,
- het natuurontwikkelingsproject Noordwaard bij de Biesbosch als dit project is afgerond,
- reservaatsgronden in het kader van de Relatienota rond de Groote Peel op het moment dat deze zijn verworven,
- het natuurontwikkelingsproject Welsche Meer bij de Hamert als dit project is afgerond,
- het natuurontwikkelingsproject Beatrixplateau ten oosten van de Meinweg als dit project is afgerond,
- het op termijn opnemen van het Kraansvlak binnen het Nationaal Park Zuid-Kennemerland.

Het aaneensluiten van gebieden door ondermeer de inzet van het Relatienota-/natuurontwikkelingsinstrumentarium wordt, door zowel terreinbeherende als niet-terreinbeherende natuurorganisaties, als positief beoordeeld. De (versnelde) besluitvorming over het (op termijn) opnemen van grote enclaves (4e spaarbekken Biesbosch, Beatrixplateau Meinweg) wordt gezien als direct resultaat van de nationaal parkstatus.

Moment van opname

Een belangrijk punt bij de begrenzing was het moment van opname van reservaatsgebieden en/of natuurontwikkelingsgronden binnen een nationaal park. In het verleden zijn hieromtrent door de VCNP verschillende benaderingen gekozen. De Minister heeft echter vanwege de haalbaarheid van de instelling van nationale parken steeds het standpunt gehanteerd dat deze gronden eerst na verwerving door de Staat of een natuurbeschermingsinstantie binnen de begrenzing van een nationaal park kunnen worden opgenomen. Het opnemen van reservaats- en/of natuurontwikkelingsgronden binnen de begrenzing van een nationaal park (i.o.) heeft dus beleidsmatig nog geen invulling gekregen. In de instellingsbeschikking zijn de desbetreffende gronden wèl aangeduid als op termijn aan het park toe te voegen gebieden.

Begrenzing enclaves

Gebieden waarvan de functie ook op langere termijn niet in overeenstemming is te brengen met de doelstellingen voor nationale parken worden in het algemeen geëxclaveerd. Uit de vergelijking van de VCNP-adviezen, de B & I-plannen en het standpunt van de bewindsman komt naar voren dat binnen de parkgrenzen slechts een tweetal voorzieningen voor de intensieve dagrecreatie aanwezig is, namelijk het recreatiemeertje 't Wed in Zuid-Kennemerland en het nog te ontwikkelen Aakvlaai-gebied gelegen binnen de grenzen van het Nationaal Park De Biesbosch. Verder blijkt dat -behalve in het Nationaal Park Dwingelderveld- binnen de parkgrenzen geen verblijfsrecreatieve terreinen voorkomen.

Ten aanzien van dag- en verblijfsrecreatieterreinen is noch door de VCNP, noch door het beleid een éénduidige visie ontwikkeld. De afweging over het al dan niet opnemen van deze terreinen vindt nog per park plaats. Recent tekent zich echter een kentering van beleid af. De VCNP onderzoekt thans of het in bepaalde situaties wellicht verstandiger is om verblijfsrecreatieve enclaves -onder bepaalde randvoorwaarden- op te nemen binnen de parkbegrenzing. Overwegingen van een betere afstemming zowel inzake het beheer (een meer ecologische inpassing van campings) alsook de educatie en voorlichting (met het oog op handhaving van de zonering) spelen daarbij een belangrijke rol.

B. NATUUR

Natuurdoelstellingen

Nadere uitwerking

De hoofddoelstellingen zoals geformuleerd in de B & I-plannen richten zich op het instandhouden en verder ontwikkelen van de voor de verschillende parken specifieke natuurwaarden en de daarbij behorende processen en levensgemeenschappen. De nevendoelstellingen voor de natuur geven een nadere uitwerking van deze hoofddoelstellingen.

Ten aanzien van twee parken is gedurende de oprichtingsfase sprake geweest van een heroverweging van de (oude) beheersvisies die er lagen. Deze heroverwegingen vonden plaats op basis van gedurende de oprichtingsfase verricht onderzoek. In de Biesbosch is gekozen voor een zelfregulerend systeem waarin het terugbrengen van een zoetwatergetijdesysteem uitgangspunt is. Voor de Groote Peel werd hoogveenregeneratie een doelstelling van het beheer.
Op basis van commentaren op de B & I-plannen is verder de oppervlakte overjarig riet, van belang voor de avifauna, in de Weerribben uitgebreid en wordt de productiedoelstelling voor het bos in het Nationaal Park De Meinweg niet meer als hoofddoelstelling gehanteerd.

Oordeel instanties

Naar de mening van terreinbeherende natuurorganisaties werden met de instelling van nationale parken de beheersdoelstellingen scherper geformuleerd. Zij staan positief tegenover de beheerswijzigingen die met het verlenen van de parkstatus meer zijn gericht op het veiligstellen van de natuurwaarden (zelfregulerend systeem, hoogveenregeneratie, meer natuurwaarden in bos).

Niet terreinbeherende natuur- en milieuorganisaties zijn over het algemeen kritischer. "Alles overziend" zijn zij van mening dat het parkenbeleid positief kan gaan werken mits hetgeen in de B & I-plannen/ doelstellingen is neergelegd ook zal worden uitgevoerd. Zij staan positief tegenover de beheerskeuzen die in het kader van het park meer werden gericht op zelfregulerende ecosystemen, natuurontwikkeling en inperking van mogelijkheden voor de jacht.

Bufferbeleid

Doel en concretisering

Nauw samenhangend met de begrenzing van de nationale parken is het weren van negatieve externe invloeden. In een ecologische benadering van de parkbegrenzing zou de grens zodanig moeten worden gekozen dat de negatieve invloeden minimaal zijn. In de Nederlandse situatie is het echter uitgesloten dat dergelijke invloeden volledig kunnen worden geweerd. Om de werking van deze negatieve invloeden tegen te gaan of te minimaliseren (bufferen) wordt in de B & I-plannen aandacht besteed aan de concretisering van een bufferbeleid.

Als gevolg van de beperkte beleidsruimte, met name vóór 1990, heeft buffering niet steeds een adequate uitwerking gekregen. Beperking dan wel opheffen van negatieve externe invloeden wordt in alle B & I-plannen toch aan de orde gesteld. Vanaf 1991 is de concretisering van het bufferbeleid echter een vast thema geworden in de B & I-plannen. In dat jaar legde de voormalige Staatssecretaris LNV zijn standpunt ten aanzien van het te voeren bufferbeleid rond nationale parken voor aan de Tweede Kamer. In de B & I-plannen van Zuid-Kennemerland, Biesbosch, Groote Peel, Hamert en Meinweg is een actieprogramma met tijdspad opgenomen voor de inzet van instrumenten ten behoeve van het bufferbeleid.

Resultaten van buffering

In de praktijk is het niet altijd mogelijk of noodzakelijk een begrensd gebied aan te geven waar deze instrumenten worden ingezet. Per park wordt een dergelijke ruimtelijke aanduiding ('buffergebied') bezien. Uit de B & I-plannen blijkt dat (grond)waterbeheer, zowel kwalitatief als kwantitatief, bij de nationale parken de meeste aandacht vraagt. Verder hebben de overlegorganen zich met positief resultaat ingezet tegen plannen voor proefboorlocaties, vóór sanering van milieubelastende bedrijven (bijvoorbeeld intensieve veehouderij) en tegen dagrecreatieve plannen in de (directe) parkomgeving waarvan een negatief effect op het park werd verwacht. Ook heeft de parkstatus een doorslaggevende rol gespeeld bij de verwerving van camping de Klinkaert (Loonse- en Drunense Duinen) door aanwending van reguliere aankoopmiddelen.

Informatie uit de jaarverslagen

De jaarverslagen van diverse parken gaan nader in op mogelijke bedreigingen vanuit de parkomgeving. Hierin worden ook korte beschrijvingen van projecten in het kader van buffering vermeld. In enkele gevallen noemen de jaarverslagen het effect van projecten. Zo geeft het jaarverslag 1989-1992 van Dwingelderveld aan dat de uitvoering van het project Waterlossing Holtveen heeft geleid tot het stopzetten van de inlaat van vervuild landbouwwater, het vasthouden van water in het Holtveen en verhoging van het waterpeil
Omdat de jaarverslagen vooral ingaan op projecten geïnitieerd door de overlegorganen, wordt niet duidelijk waar, welke reguliere instrumenten worden ingezet om het bufferbeleid ten uitvoer te brengen. Wèl bekend zijn onder andere de sanering van een veehouderij bij de Hamert en, in groter verband, de ontwikkeling van het provinciaal waterbeleid in de Peel-regio.

Mening van instanties

Door de geïnterviewden wordt niet direct ingegaan op het aspect van externe beïnvloeding. Wèl worden vergrassing (als gevolg van vermesting en verzuring) en verdroging genoemd als oorzaak van de achteruitgang van natuurwaarden. Bij het noemen van specifieke projecten wordt met name gewezen op hydrologische maatregelen die volgens de terreinbeherende organisaties hebben geleid tot verhoging van de waterstanden. Deze maatregelen worden hoog gewaardeerd.
Verder blijkt uit de interviews dat de parkstatus voor Dwingelderveld als resultaat heeft gehad dat de uitbreidingsplannen van een aan dit park grenzende camping door het betrokken gemeentebestuur niet zijn gehonoreerd. Verder is tijdens het landelijke congres van de Recron in 1993 gebleken dat instelling van het Nationaal Park i.o. De Meinweg voor de beheerder van het recreatiecentrum Het Elfenmeer (dat grenst aan het park) aanleiding was zijn beleid aan te passen voor wat betreft een meer ecologisch beheer van het terrein èn een andere doelgroep (het zijn nu vooral bezoekers die voor de natuur komen).

Uitgevoerde projecten

De lijst van projecten (mede-) gefinancierd uit het budget dat voor de nationale parken ter beschikking staat, biedt meer inzicht in de aanpak van de negatieve externe invloeden. Deze projecten, tot 1993 10 % van het totaal aantal onderzoeks- en natuurprojecten, richtten zich op diverse aspecten zoals atmosferische depositie, verontreiniging door zware metalen en hydrologie. De projecten waren zowel gericht op onderzoek als op de uitvoering van werken in het kader van buffering.

Activiteiten maatregelen en projecten

Regulier/specifiek

Door financiering van projecten uit het parkenbudget wordt een extra (specifieke) impuls gegeven aan het natuurbeheer. Een heldere scheidslijn tussen specifiek en regulier beheer wordt echter in de B & I-plannen niet aangegeven. Slechts in het B & I-plan van de Biesbosch wordt in de begroting dit onderscheid gemaakt in de noodzakelijke financiële middelen voor het laten functioneren van het park.
In het algemeen is de scheidslijn specifiek/regulier ook niet goed aan te geven, omdat :

- projecten geïnitieerd vanuit het park andere (reguliere) geldstromen kunnen genereren. Hierdoor kon bijvoorbeeld een groot hydrologisch project bij het Dwingelderveld worden betaald (omleiding waterlossing Holtveen).
- de effecten van maatregelen, bijvoorbeeld nieuwe beheersmethodieken die worden getroffen in het kader van de parken, een voorbeeldfunctie kunnen vervullen voor het beheer in andere natuurgebieden waar ze een regulier karakter krijgen.
- sinds de beginfase van de realisering van het parkenstelsel nieuwe financieringsbronnen zoals EGM, voor maatregelen zijn ontwikkeld die eerder werden gefinancierd uit het parkenbudget (bijvoorbeeld schoonmaken vennen).
- voor een aantal parken geldt dat het regulier beheer ten tijde van de verlening van de status nationaal park in oprichting niet op het door de beheerder nagestreefde reguliere niveau was door gebrek aan voldoende financiële middelen hiervoor bij de beheerder. Het inlopen van achterstandsituaties (ondermeer prunusbestrijding, rooien van berkenopslag, maatregelen tegen verbraming en vergrassing) heeft in veel gevallen ertoe bijgedragen dat tijdens de oprichtingsperiode het gewenste reguliere beheerspeil kon worden hersteld. Instandhouding van dit beheersniveau is vervolgens weer een reguliere taak van de beheerder.

Projecten: aantal en aard

De in het kader van een park voorgestelde projecten zijn meestal gericht op de voor de parken karakteristieke ecosystemen. In de evaluatieperiode 1984-1994 werden in totaal 295 projecten (zowel onderzoek als beheersmaatregelen) uit het parkenbudget gefinancierd die gericht waren op het behoud en de verdere ontwikkeling van de natuur- en landschapswaarden in de nationale parken. Dit was gemiddeld circa 53% van het in deze periode beschikbaar gestelde bedrag voor het functioneren van de parken. Vanaf 1987 is dit percentage redelijk constant gebleven.

De aard van de projecten was zeer divers hetgeen ondermeer verband houdt met de gebiedskenmerken van de verschillende parken en daarmee samenhangende aard van de maatregelen.
Globaal kan het volgende onderscheid in projecten worden aangegeven:

- specifiek beheer alsmede voorzieningen en onderzoek ten behoeve van het beheer;
- herstel biotoop en landschap en wegwerken achterstallig onderhoud;
- zonering natuur;
- beheersvergoeding, sanering en afkoop;
- extra toezicht;
- buffering, met name hydrologie;
- inventarisatie, monitoring en milieukwaliteitsonderzoek;

De in de interviews genoemde projecten betreffen de uit natuuroogpunt meest in het oog springende maatregelen zoals hydrologische maatregelen en plaggen/begrazen. Meer parkspecifieke maatregelen die werden genoemd zijn onder andere het inlopen van beheersachterstanden en maatregelen gericht op soorten (bijvoorbeeld herpetofauna).
Voor de parken waar het B & I-plan reeds enige tijd vigeert, verloopt de uitvoering volgens de geïnterviewden conform de planning die in deze plannen is opgenomen.

Afstemming van beheer

Een belangrijke maatregel in het kader van de nationale parken is de afstemming van het beheer tussen de verschillende eigenaren. Met name in parken met twee of meer grote eigenaren was een dergelijke afstemming voorafgaande aan de instelling van het park niet of in beperkte mate aanwezig. Daarnaast kwam het voor dat een eigenaar voor verschillende gebiedsdelen aparte beheersplannen hanteerde die onvoldoende op elkaar waren afgestemd.

In de functionerende parken is een onderlinge afstemming van het beheer tussen terreineigenaren veelal mogelijk gebleken. De in het kader van de parkdoelstellingen beoogde afstemming is vastgelegd in de B & I-plannen.
Ook uit de interviews blijkt dat een integratie/afstemming van het beheer is gerealiseerd na de instelling van het park, dan wel dat dit door de instelling in gang is gezet. Zo werden in de Biesbosch vier beheersplannen omgevormd tot één integraal beheersplan. In een enkel geval (integraal begrazingsbeheer Groote Peel) is de afstemming wel aangegeven in het B & I-plan, maar op dit moment nog niet afgerond. In een enkel geval is opgemerkt dat een beheerder het eigen beheersplan nog meer kan afstemmen op het B & I-plan. Het beheerdersoverleg wordt van groot belang geacht.
Afstemming van het beheer met eigenaren die een geringe oppervlakte in eigendom hebben, heeft in enkele parken invulling gekregen. In dat kader worden bijvoorbeeld in Dwingelderveld jaarlijks bedragen ter beschikking gesteld voor kleinschalige voorzieningen en landschapsonderhoud bij particuliere eigenaren met een geringe oppervlakte aan eigendom.
In enkele parken is de afstemming van het beheer met eigenaren die een geringe oppervlakte in eigendom hebben nog onvoldoende ontwikkeld. Zo bestaat bij de Hamert nog onvoldoende inzicht in het beheer van de bossen in eigendom bij particuliere eigenaren.

Effecten van de maatregelen

Documentatie van de uitgangssituatie

Om de effecten van het beheer in de nationale parken op de natuur te kunnen evalueren dient de uitgangssituatie bekend te zijn. In de VCNP-adviezen en de B & I-plannen wordt een beschrijving van het gebied gegeven. Deze beschrijvingen zijn echter te globaal om aan te kunnen geven of er wezenlijke veranderingen hebben plaatsgevonden.

Uit de interviews blijkt dat de documentatie van de uitgangssituatie alleen bij Dwingelderveld goed wordt bevonden. Van Schiermonnikoog zijn bepaalde gebiedsdelen goed gedocumenteerd maar ontbreekt een algemeen overzicht. Van de overige parken zijn vaak gegevens aanwezig van soorten groepen als flora, avifauna, herpetofauna, enzovoort. Dit betreft inventarisaties die soms al vele jaren worden uitgevoerd.
Met de voorhanden zijnde documentatie kan worden nagegaan of het ecosysteem functioneerde. Volgens de geïnterviewden was bij een aantal parken sprake van een verontrustende situatie ten gevolge van vooral externe factoren waaronder verdroging en vergrassing (Meinweg, Hamert). Bij Schiermonnikoog en Dwingelderveld werd de uitgangssituatie, zowel ecologisch gezien als wat betreft de beheersdoelstellingen, als goed beoordeeld.
Effecten van de in het kader van het park genomen maatregelen kunnen worden gemeten aan de hand van de parameters waarop de maatregelen zijn gericht. Zijn de maatregelen gericht op een verhoging van de grondwaterstand dan kan dit, indien er een meetnet aanwezig is, na enige tijd worden afgelezen uit de meting van de grondwaterstand.

Verzamelen van biotische data

Beheersmaatregelen zijn vaak maatregelen in de voorwaarde scheppende sfeer en gericht op het functioneren van ecosystemen. Daarbij moet de vraag worden gesteld in hoeverre deze van invloed zijn op de ontwikkeling van de natuurwaarden

Om hierop een antwoord te kunnen geven worden met de instelling van een park financiële middelen beschikbaar gesteld voor het verzamelen van biotische data waarmee de toestand van de natuur kan worden beschreven. Het betreft hier onder andere vegetatiekarteringen en onderzoeken van bijvoorbeeld de avifauna, herpetofauna en entemofauna. Deze onderzoeken, zoals het libellenonderzoek Meinweg, zijn ook van betekenis geweest voor het opstellen van de B & I-plannen. Een aantal onderzoeken vormt een goede aanzet voor monitoring omdat zij periodiek worden herhaald.

De relatief geringe uit het parkenbudget beschikbaar gestelde bedragen (bijvoorbeeld f. 400,- tot f. 2000,- voor jaarlijks uitgevoerde vogeltellingen) kunnen bijdragen aan de continuering van deze onderzoeken op de lange termijn. Deze onderzoeken worden in het algemeen uitgevoerd door vrijwilligers. In dit kader zij er op gewezen dat één van de geïnterviewden te kennen geeft het onbehaaglijk gevoel te hebben dat vrijwilligers worden gebruikt als gratis know-how leverancier.

Relatie met regulier beheer

De effecten van specifieke maatregelen staan niet los van de effecten van reguliere maatregelen en zijn daarom niet sec te meten. Evenmin kunnen de effecten los worden gezien van de werking van externe invloeden. Het betreft hier niet enkel werkingen van de abiotische

invloedssferen (luchtverontreiniging, verdroging) maar ook van de kennis en inzichten met betrekking tot het natuurbeheer (zowel systeem als soort gericht). Zo wordt in de interviews de achteruitgang van de Adder (Meinweg) en Gladde slang (Hamert) toegeschreven aan het grootschalige plag- en begrazingsbeheer in deze parken. Uit 'Toestand van de Natuur' pag. 79 blijkt dat vergrassing enerzijds en de grootschalig toegepaste anti-vergrassingsmaatregelen (systeemgericht) anderzijds ook in meer algemene zin een negatief effect hebben gehad op de Gladde slang (effect op een soort).

Mogelijke trends

Op dit moment kunnen nog geen algemene trends worden aangegeven of causale verbanden worden gelegd voor wat betreft de ontwikkeling van de natuur. Op enkele onderdelen is dit wel mogelijk. Zo kon in het Dwingelderveld worden vastgesteld dat de uitvoering van het project 'Waterlossing Holtveen' heeft geleid tot het stoppen van de inlaat van vervuild landbouwwater, het vasthouden van het water in het Holtveen en een verhoging van het waterpeil (jaarverslag). In de Hamert en de Meinweg heeft de herpetofauna door het graven van poelen een duidelijke stimulans ondergaan (interview).
Ondanks voornoemde beperkingen in de interpretatie van meetgegevens worden de maatregelen die in het kader van de parken werden getroffen, door terreinbeherende organisaties positief beoordeeld.

C. VOORLICHTING EN EDUCATIE

Doelstellingen voorlichting en educatie

Doel rijksoverheid

Het doel van de Rijksoverheid voor het voeren van een beleid ter bevordering van voorlichting en educatie op het gebied van natuur en milieu heeft verschillende motieven.

In deze motieven komen begrippen naar voren als ontdekken en verkennen, natuurbeleving, de relatie mens/natuur, de natuur als cultureel erfgoed, maar ook als bron van leven.

Hoofdmotieven V & E

Hoofdmotieven zijn :

- het creëren en versterken van het draagvlak voor natuurbeheer en natuurbehoud, door het bijbrengen van kennis, inzicht, begrip en medeverantwoordelijkheid (belang van de natuur);
- de mensen meer laten genieten van de natuur eveneens op basis van kennis, inzicht en vaardigheden (belang van de mens).

Nationale parken bieden goede mogelijkheden deze hoofdmotieven invulling te geven.

Uitvoering van beleid

In alle nationale parken is direct in het begin van de oprichtingsfase een werkgroep Voorlichting en Educatie ingesteld, die een meerjarenplan voor Voorlichting en Educatie heeft gemaakt, als onderdeel van het B & I-plan. Op basis van het (meerjaren-) plan worden in alle parken jaarplannen gemaakt en uitgevoerd. De plannen bieden alle een goede vertaling van de in het parkenbeleid voorgestane functies van voorlichting en educatie zoals hiervoor beschreven.

In het algemeen is er sprake van een duidelijke uitbreiding en structurering van activiteiten, een verhoging van de inzet en verbetering van de kwaliteit. Overal wordt gewerkt aan deskundigheidsbevordering van personeel en vrijwilligers. In diverse parken zijn innoverende ontwikkelingen (nieuwe werkmethoden) te constateren. Ook wordt een verantwoord doelgroepenbeleid gevoerd waardoor vroeger onderbelichte doelgroepen, zoals lichamelijk en verstandelijk gehandicapten, nu wel mogelijkheden geboden worden.
Omwonenden en (indirect) betrokkenen worden bij het park betrokken via regelmatige berichtgeving over maatregelen voor beheer en inrichting, openbaarheid van de vergaderingen van het overlegorgaan, (in sommige parken) mogelijkheid tot directe inbreng in deze vergaderingen, voorlichtingsbijeenkomsten, aparte activiteiten en projecten, werven van vrijwilligers uit de lokale bevolking. Educatieve projecten voor scholieren vormen een belangrijk onderdeel van het pakket.

Uitgangssituatie

Nog geen planmatige aanpak

Vóór de instelling van een park waren veelal reeds veel vrijwilligersgroepen, naast de terreinbeherende organisaties actief op het gebied van voorlichting en educatie.

De activiteiten waren in het algemeen niet of onvoldoende gericht op specifieke doelgroepen en hadden vaak geen structureel karakter. De onderlinge afstemming tussen deze activiteiten liet ook te wensen over. Een planmatige aanpak was nauwelijks aanwezig.

Bereik van voorlichting en educatie

Actieradius V & E

De bevolkingsdichtheid en de spreiding van de woongebieden in de omgeving van de nationale parken zijn in het algemeen bepalend voor de actieradius van voorlichting en educatie.

De geïnterviewden uit de parken geven geen concrete begrenzing aan van het gebied waarop voorlichting en educatie zich richten. Het doelgroepenbeleid is in veel hogere mate bepalend. Alleen voor de zuidelijke parken wordt een gebied van 30 km. rondom het park genoemd.

Bereik van scholen

Het bereik van scholen lijkt in hoge mate te worden bepaald door de bereikbaarheid van het park te voet of per fiets. Een uitzondering hierop vormt Schiermonnikoog, waar het bezoek van recreanten en scholieren meer regionaal en zelfs bovenregionaal is (Noord-Nederland en aangrenzend Duitsland). Schiermonnikoog bedient - naast haar eigen schoolklassen- vooral schoolklassen van het vasteland. Het eiland is een voor het hele land bekende bestemming voor schoolkampen. Jaarlijks worden 220 groepen van het basisonderwijs en 50 groepen van het voortgezet onderwijs ontvangen; meer dan in Dwingelderveld, Groote Peel, Hamert en Meinweg tezamen. De speciale overnachtingsvoorzieningen die Schiermonnikoog hiervoor kent (9 accommodaties met in totaal 900 plaatsen) spelen hierin waarschijnlijk een belangrijke rol.

Bereik V & E vergroot

In het algemeen kan men stellen dat het bereik van voorlichting en educatie groter is geworden na de instelling van een park. Dit is vrijwel zeker het gevolg van het gerichte doelgroepenbeleid dat de parken voeren.

Voor het aantal bezoekers van de nationale parken is het aantal verblijfsrecreatieve voorzieningen van invloed. Met name op Schiermonnikoog is dat het geval; hier heeft de gemeente een limiet gesteld aan het aantal overnachtingsplaatsen.

Doorwerking

Meerjarenplanning V & E

In elk B & I-plan is een meerjarenplanning voorlichting en educatie opgenomen. De adviezen van de VCNP en het standpunt van de bewindsman ten aanzien van de gepresenteerde B & I-plannen geven aan dat educatie en voorlichting een goede doorwerking in de totale planning van de parken heeft gehad.

Eén van de geïnterviewden stelde dat educatie een absolute basisvoorwaarde is voor het verkrijgen van voldoende draagvlak voor het nationaal park.
De voorlichtingsactiviteiten en educatieve programma's van elk park zijn gebaseerd op het Meerjarenplan Voorlichting en Educatie van dat park.

Coördinator V & E

Voor twee clusters van parken (i.o.), te weten Hamert/Meinweg/ Groote Peel en Weerribben/Dwingelderveld, is een coördinator voorlichting en educatie aangesteld. Op Schiermonnikoog en in Zuid-Kennemerland is een dergelijk functionaris in deeltijd aangesteld. Er was tijdens de evaluatieperiode 1984-1994 nog geen functionaris werkzaam in de Biesbosch, de Zoom-Kalmthout en Loonse- en Drunense Duinen. De coördinatoren voorlichting en educatie zijn in dienst bij het IVN. Aansturing vanuit het IVN heeft goed gewerkt.

Bezoekerscentra

Met uitzondering van de Hamert, Meinweg en Loonse- en Drunense Duinen, is in alle nationale parken (i.o.) een bezoekerscentrum aanwezig. Dat van Dwingelderveld is nieuw gebouwd; enkele andere centra zijn ten gevolge van de instelling verbouwd, uitgebreid en/of heringericht.

Informatiebronnen

Sommige parken geven informatiebulletins voor de omwonenden uit, die zich in een goede belangstelling mogen verheugen.
In alle jaarverslagen van nationale parken wordt ruime aandacht besteed aan voorlichting en educatie.

Activiteiten, maatregelen en projecten

Werkgroepen V & E

Bij of direct na de instelling van de nationale parken i.o. is in elk park een werkgroep Voorlichting en Educatie door het overlegorgaan in het leven geroepen. Volgens de geïnterviewden functioneren deze in het algemeen goed, in enkele parken zelfs zeer goed.

Het opstellen van een meerjarenplan voorlichting en educatie als onderdeel van het B & I-plan en het adviseren over jaarlijkse bestedingen van de voor voorlichting en educatie beschikbare middelen, maakt deel uit van de taken van deze werkgroepen. In de parken waar deze meerjarenplannen al langer functioneren zijn er goede ervaringen mee opgedaan.
Hoewel met name de terreinbeherende natuurbeschermingsorganisties, die vertegenwoordigd zijn in de werkgroepen voorlichting en educatie, een sterk landelijke sturing kennen, stellen zij zich coöperatief op, zonder dat hun eigen verantwoordelijkheden worden aangetast. De opstelling van deze organisaties heeft zich, volgens de interviews, positief ontwikkeld in de periode dat de werkgroepen functioneren.

Jaarprogramma's V & E

De jaarprogramma's voor voorlichting en educatie in de nationale parken passen in het meerjarenprogramma voorlichting en educatie. Dit blijkt uit de ter subsidiëring aangeboden jaarprogramma's. Ze worden over het algemeen strikt uitgevoerd, zoals blijkt uit de jaarverslagen en de verantwoording.

Op Schiermonnikoog is hier soms van afgeweken, als gevolg van tijdgebrek of het ontbreken van voldoende financiële middelen om vrijwilligers aan te trekken (reis- en verblijfkosten).
Volgens de geïnterviewden is de waardering voor de projecten en activiteiten bij betrokkenen (deelnemers en begeleiders) groot tot zeer groot.
Van de geïnterviewde parken blijkt de noodzakelijke coördinatie van projecten en activiteiten in de Biesbosch nog te wensen over te laten. Het grote aantal vrijwilligersgroepen en organisaties in combinatie met het nog niet functioneren van een coördinator Voorlichting en Educatie speelt hierin zonder twijfel een belangrijke rol.

Aantal excursies

In de nationale parken worden grote aantallen excursies gehouden. Dit kan per park oplopen tot circa 300 - 400 per jaar. Het betreft zowel algemene excursies waar iedereen aan kan meedoen, als excursies die voor specifieke doelgroepen worden georganiseerd. De excursies worden geleid door speciaal opgeleide vrijwilligers -vaak bewoners van de streek- , leden van natuurverenigingen en personeel van beherende instanties.

De vergoeding aan de vrijwillige excursieleiders bedraagt meestal ongeveer f. 25,- per excursie. Op Schiermonnikoog wordt tevens een vergoeding verstrekt voor reis- en verblijfkosten. Aangezien de bewoners van het eiland in het toeristenseizoen geen tijd vrij kunnen maken voor begeleiding van excursies, moeten voor een groot deel van de excursies vrijwilligers van het vaste land worden ingezet. Gezien de kosten is dit financieel slechts beperkt haalbaar.
Vergoedingen worden betaald uit het parkenbudget dan wel uit de opbrengst van een -geringe- bijdrage die in sommige gevallen aan de deelnemers wordt gevraagd.

Eigen bijdrage

Een aantal parken overweegt om, behalve voor excursies, ook een bijdrage te vragen voor bepaalde andere diensten of activiteiten, bijvoorbeeld voor brochures en scholenprojecten. Het leveren van basismateriaal zoals de parkenbrochures dient, naar de mening van de geïnterviewden, gratis te blijven.

Materialen en cursussen

Ten behoeve van de uitvoering van voorlichtings- en educatieve projecten en activiteiten is een groot aantal materialen ontwikkeld. Lespakketten, veldkarren, handleidingen voor begeleiders /leerkrachten, cursusmateriaal, brochures en periodieken. Daarnaast worden algemene en specifieke cursussen geactualiseerd en gegeven. Waar nodig worden nieuwe groepen vrijwilligers opgeleid tot excursieleider. Niettemin is opgemerkt dat de faciliteiten uitgebreid kunnen worden.

Voorlichting aan omwonenden

Voorlichting aan omwonenden wordt via verschillende kanalen gegeven: via periodieken en berichten in de lokale en regionale pers, maar ook via de openbare vergaderingen van het overlegorgaan. Sommige parken hebben speciale voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd naar aanleiding van het B & I-plan. Voorts bereikt de voorlichting voor bezoekers ook de in het park komende omwonenden.

Gebruik bezoekerscentra

De voorzieningen in nationale parken, waaronder de bezoekerscentra, worden intensief gebruikt. De centra vertonen onderling grote verschillen in ruimtelijke opzet en afmetingen.

In de Groote Peel is het percentage bezoekers aan het bezoekerscentrum zeer hoog in verhouding tot de parkbezoekers. Het specifieke karakter van het gebouw (een oude Peelboerderij) en de uiterst gunstige ligging van het centrum, direct naast de ingang, zullen hierin een belangrijke factor zijn.

Het bezoekerscentrum

Dwingelderveld functioneert pas sinds 1993 en biedt derhalve nog geen goed beeld van de mogelijke ontwikkelingen.

In de Biesbosch werd door de geïnterviewden opgemerkt dat een deel van de bezoekers niet bereikbaar is, omdat deze zich op het water bevinden, terwijl de bezoekerscentra op het land liggen. Men kan zich echter voorstellen dat ook andere redenen aan te geven zijn voor de slechte bereikbaarheid van deze doelgroep.

Gehandicapten

In alle onderzochte nationale parken is op een of andere wijze aandacht voor gehandicapten. In het algemeen betreft dit faciliteiten en toegankelijkheid voor lichamelijk gehandicapten die gebruik maken van rolstoelen. In de zuidelijke parken zijn ook activiteiten voor visueel gehandicapten (geurtuin met brailleroute Groote Peel) en geestelijk gehandicapten (excursies Hamert en opleiding gespecialiseerde gidsen) in ontwikkeling.

De VCNP heeft advies uitgebracht over de wenselijkheid van toegankelijkheid van nationale parken voor gehandicapten en een wenkenblad opgesteld in samenwerking met deskundigen op dit gebied, waaronder de Gehandicaptenraad. Dit wenkenblad ("Toegankelijkheid van natuur-terreinen") biedt instructies voor inrichting van bezoekerscentra, wegen en paden en andere voorzieningen.

Financiën

Uit het projectenoverzicht blijkt dat in de periode 1984-1994 voor totaal 8 parken gemiddeld 31% van het totale budget werd ingezet ten behoeve van educatie en voorlichting. Deze 31 % kan worden onderverdeeld in vier ongeveer gelijke delen, te weten: exploitatie bezoekerscentrum, investeringen, personeel en activiteiten.

Uit het parkenbudget worden financiële middelen beschikbaar gesteld ten behoeve van onder andere een educatief medewerker, het verlenen van faciliteiten en het beschikbaar stellen van materialen. Sommige geïnterviewden pleiten voor meer financiële middelen voor educatie en voorlichting.

Effecten van de maatregelen

Korte/lange termijn

Slechts bepaalde effecten zijn goed meetbaar. Sommige zijn op korte termijn vast te stellen, andere zijn moeilijk aantoonbaar of eerst na langere termijn vast te stellen, zoals de leereffecten. De nu gesignaleerde effecten zijn die welke op korte termijn redelijk goed aantoonbaar waren.
Er zijn indicaties waaruit valt te concluderen dat het aantal projecten en activiteiten op het gebied van V & E in nationale parken aanzienlijk is toegenomen en de deelname eraan relatief groot is. Dit betreft :

- grote belangstelling voor excursies;
- verhoogde aantallen van gebruikers van bezoekerscentra;
- goede betrokkenheid van omwonenden;
- medewerking betrokken organisaties en instanties;
- aanzienlijke toename aantal vrijwilligers;
- goede afname van informatiemateriaal en reactie op informatieavonden door omwonenden.

Verbetering V & E

Het beschikbaar gestelde budget en de concretisering van de jaarplannen hebben volgens de geïnterviewden mede bijgedragen aan de verbetering van educatie en voorlichting. Het gevolg daarvan is grotere aantallen bezoekers aan de bezoekerscentra, deelname aan excursies, toename van de sociale controle en meer betrokkenheid van recreatieondernemers bij het parkgebeuren.

De participatie van doelgroepen is sterk toegenomen. Voorts zijn deze uit een groter gebied afkomstig dan voor de instelling.
De aard en functie van de bezoekerscentra zijn gewijzigd conform het advies van de VCNP omtrent educatief werk in bezoekerscentra in nationale parken.

Meer samenwerking en coördinatie

Door de instelling van een werkgroep Voorlichting en Educatie per park is de samenwerking tussen de verschillende deelnemende organisaties op het gebied van educatie en voorlichting bevorderd. Er is sprake van een structureel en regelmatig overleg. Uit de interviews is af te leiden dat er een groeiende behoefte is aan verbreding van het werkterrein. Zo zoekt Schiermonnikoog naar een nauwere samenwerking met de Stichting Kinderwerk. In Dwingelderveld vindt intensivering plaats van het overleg met gemeentelijke instanties en VVV's. In de Groote Peel wil men naar een nauwer contact met de drie schoolbegeleidingsdiensten en in de Limburgse parken ontstaat de behoefte aan een bundeling van de 15 individueel betrokken groepen.

Uitzondering op deze ontwikkeling vormt de Biesbosch. De Recreatieschappen achten de brede samenwerking en de coördinatie niet bevredigend. De werkgroep Voorlichting en Educatie functioneert niettemin goed en de samenwerking met de vrijwilligersgroepen is eveneens goed. Competentiestrijd wordt daar als remmende factor gezien. Aanstelling van een coördinator educatie en voorlichting, zoals door de VCNP geadviseerd, wordt door geïnterviewden voor de Biesbosch zeer wenselijk geacht.

D. RECREATIE

Recreatiedoelstelling

Inhoud rijksbeleid

De recreatiedoelstelling zoals geformuleerd in de B & I-plannen richt zich op het bieden van mogelijkheden voor het kennis nemen en beleven van de in het betreffende nationaal park aanwezige natuur- en landschapswaarden. Dit is overeenkomstig de inhoud van het voormalige Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud (SNLB) en de aanbevelingen van de VCNP.

In de evaluatieperiode 1984-1994 heeft zich een accentverschuiving voorgedaan in de aanduiding van de globale recreatiedoelstelling in het rijksbeleid voor de nationale parken. In het SGR wordt thans als recreatiedoelstelling voor de nationale parken het bevorderen van vormen van natuurgerichte recreatie gehanteerd. Teneinde meer helderheid te scheppen omtrent de nadere inpassing van vormen van recreatie in nationale parken, heeft de VCNP in 1992 het advies "Recreatie in nationale parken. Visie en toetsingscriteria voor recreatief medegebruik" uitgebracht.

Uitwerking in de B & I-plannen

Een vergelijking van de VCNP- adviezen, de B & I-plannen en het standpunt van de bewindsman, leert dat de overlegorganen in de B & I-plannen goede uitwerking geven aan de voor nationale parken globaal aangeduide doelstellingen in het SNLB. De in de B & I-plannen vermelde doelstellingen zijn specifiek gericht op het betrokken parkgebied. Het door de VCNP in haar eerste advies gehanteerde uitgangspunt inzake instandhouding en/of ontwikkeling van de natuur- en landschapswaarden komt in de B & I-plannen voldoende tot uiting. Dit gebeurt door toevoeging van de voorwaarde dat de recreatieve beleving van de natuur- en landschapswaarden de duurzame instandhouding hiervan en de mogelijkheden voor natuurontwikkeling niet in de weg mag staan.

Openstelling en ontwikkeling van bezoekersaantallen

Mate van openstelling

De nationale parken zijn permanent opengesteld voor bezoekers. Dit betreft het overgrote deel van de afzonderlijke parkgebieden. Voor de Biesbosch geldt dat grote gebieden in het Zuid-Hollandse deel van het park afgesloten zijn voor waterrecreanten en alleen toegankelijk zijn voor vergunninghouders (volgens de geïnterviewden is het grootste deel van de Brabantse Biesbosch wèl opengesteld voor recreanten). Omwille van de flora en/of de (avi)fauna (broedvogels) gelden beperkingen in ruimte en tijd (Schiermonnikoog, Groote Peel). Eén van de geïnterviewden vanuit de recreatiesector was van mening dat het Nationaal Park Schiermonnikoog te weinig is opengesteld.

Ook komt het voor dat delen van parkgebieden door fysiologische omstandigheden, bijvoorbeeld de aanwezigheid van veel en/of brede waterwegen, ontoegankelijk zijn voor bepaalde recreatiegroepen (zoals landrecreanten in de Biesbosch).

Visie jaarverslagen op het jaarbezoek

De jaarverslagen van de nationale parken geven maar een beperkt antwoord op de vraag of de instelling van een nationaal park i.o. heeft geleid tot een toename van het jaarbezoek. De jaarverslagen gaan over het algemeen niet in op de jaarlijkse bezoekersaantallen van het parkgebied en/of het bezoekerscentrum. Waar zij dat wèl doen (Groote Peel, Dwingelderveld en Schiermonnikoog; de laatste alleen inzake het bezoekerscentrum), kan niet worden geconcludeerd dat het jaarbezoek door het park sec is toegenomen. Uit de jaarverslagen van de Groote Peel blijkt dat ook vóór instelling van het park i.o. sprake was van toename van het aantal bezoekers, terwijl ook andere factoren (zoals de Peelbrand in 1991, een vorm van rampentoerisme) van invloed waren op het verloop van het jaarbezoek.

Daarnaast geven de jaarverslagen van een aantal parken (vooral Groote Peel, Schiermonnikoog, alsook Hamert, Meinweg, Weerribben) nader inzicht in het aantal jaarlijkse excursies. Uit deze gegevens blijkt dat het aantal (begeleide) excursies is toegenomen door de inzet van gidsen alsook het ondersteunende beleid van de overlegorganen (de organisatie van studiedagen voor excursiebegeleiders en docenten).

Visie instanties op het jaarbezoek

Volgens de geïnterviewden hebben de maatregelen in het kader van het park in enkele gebieden (Dwingelderveld, Schiermonnikoog) geleid tot toename van het jaarbezoek. Zij schrijven dit deels toe aan de invloed van het park (naamsbekendheid als park, publiciteit alsook activiteiten in het kader van voorlichting en educatie) en deels aan andere invloeden (zoals seizoensverbreding, demografische ontwikkelingen en andere autonome ontwikkelingen, waaronder stimulering van het toerisme binnen de provincie waarin het desbetreffende park is gelegen).
Uit de interviews blijkt ook dat sommige instanties pleiten voor versterking van de PR. Zij zijn van mening dat een duidelijk beeld moet worden gegeven van de mogelijkheden en onmogelijkheden van nationale parken. Deze geïnterviewden hebben geen zorgen over een te hoge recreatieve druk.
Voor de Biesbosch is één van de geïnterviewden (het Noord-Brabantse recreatieschap) van mening dat het jaarbezoek aan dit parkgebied in de laatste 10 jaar met 15-20% is afgenomen. Dit wordt echter bestreden door een particuliere natuurbeschermingsinstantie (de Vereniging Behoud Biesbosch) die er op wijst dat bij recentere tellingen de bijboten niet zijn meegenomen.

Effecten vanuit de parkomgeving en in de parken zelf

Vanuit de parkomgeving geldt dat er, volgens de geïnterviewden in de Biesbosch en op Schiermonnikoog, geen merkbare effecten waren op het recreatief gebruik van het park veroorzaakt door voorzieningen buiten het park. Over Dwingelderveld zijn de meningen verdeeld. Volgens één van de beheerders van dit park leidden recreatieve ontwikkelingen in de parkomgeving alsook de bouw van het Planetron tot het aantrekken van bezoekers.
Voor wat de effecten van een toename van het bezoek op de nationale parken aangaat, blijkt uit de interviews dat dit in Dwingelderveld leidt tot spanningen in het weekeinde alsook tot verhoging van de recreatieve druk. Eén van de geïnterviewden uit de recreatiesector spreekt van volle fietspaden in het Nationaal Park Schiermonnikoog. In de Biesbosch heeft het nationaal park volgens één geïnterviewde een aanzuigende werking, maar er zijn naar zijn mening te weinig handvatten om te zeggen dat het "uit de hand loopt".

Voor één van de terreinbeheerders geldt dat het recreatief medegebruik van de nationale parken in Zuidoost-Nederland (met name in de Groote Peel) een "voortdurende bron van bedreiging" is. Deze beheerder meldt over de Meinweg verstoring van rustgebieden voor adders en andere reptielen alsook overlast door ruiters en ATB'ers.

Vergelijk met andere natuurgebieden

Wanneer men de ontwikkeling van het parkbezoek en het bezoek aan natuurgebieden van vergelijkbare aard en grootte (de referentiegebieden) naast elkaar zet (zie bijlage 2: 'Analyse gegevens recreatief medegebruik'), kan men concluderen dat de status nationaal park geen toename van de bezoekersaantallen tot gevolg lijkt te hebben gehad (hoewel sommige beheerders wèl een toename constateren), maar dat de gegevens eerder wijzen in de richting van het volgen van een landelijke trend. Deze trend is een toename van bezoekers vóór 1975, een stabilisering of een afname van bezoekers in de periode 1975-1985 en opnieuw een toename vanaf 1985. Waar bij een nationaal park sprake is van een toename van het jaarbezoek vanaf de instelling van het park i.o., blijkt er ook daarvóór al sprake te zijn van een toename van het bezoek aan het desbetreffende natuurgebied.

Activiteiten, maatregelen en projecten

Bevordering natuurgerichte recreatie

Blijkens het projectenoverzicht heeft de instelling van nationale parken geleid tot bevordering van (specifieke) vormen van natuurgerichte recreatie, door de realisatie van vogelobservatiehutten (Groote Peel, Zuid-Kennemerland) en natuurpaden (Biesbosch, Hamert, Weerribben). Het gaat hier om voorzieningen voor vormen van recreatie waarbij de beleving van de natuur centraal staat.

Gehandicapten

Daarenboven geven de geïnterviewden veelal aan dat de nationale parken toegankelijk zijn gemaakt voor gehandicapten (met name rolstoelgebruikers) door aanpassing van bestaande voorzieningen (bezoekerscentrum Schiermonnikoog, rondvaartboten Biesbosch) en/of de aanleg van nieuwe voorzieningen (rolstoelpad Dwingeldeveld, vissteigers Biesbosch, uitzichtpunt voor rolstoelen en geur- en tastroute voor visueel gehandicapten in de Groote Peel).

Aanwezige recreatievormen

Over de in de nationale parken aanwezige recreatievormen (op het terrein van de dagrecreatie) vermelden de geïnterviewden dat diverse recreatie-activiteiten plaatsvinden; deze variëren van wandelen, fietsen, paardrijden en kanoën tot huifkarrijden, vissen, joggen en ATB'en. De grootste groep recreanten wordt door de geïnterviewden gerekend tot de categorie natuurvriendelijke recreatie (inclusief vormen van recreatie die de natuur als decor gebruiken); volgens hen heeft de categorie natuuronvriendelijke recreatie (dat wil zeggen vormen van recreatie die schade voor de natuur met zich meebrengen) maar een gering aandeel in het totale parkbezoek. Bedoelde categorie-indeling van recreatievormen wordt door de VCNP gehanteerd in haar advies "Recreatie in nationale parken. Visie en toetsingscriteria voor recreatief medegebruik".

Inzet van financiën en meningen daarover

Het projectenoverzicht geeft aan dat voor de realisatie van de recreatiezonering van de nationale parken éénmalig èn jaarlijks financiële middelen beschikbaar worden gesteld. Er moet overigens worden gewezen op een overlap bij gerealiseerde projecten in het kader van voorlichting en educatie, omdat voorzieningen zoals het bezoekerscentrum, natuurpaden en infopanelen ook van belang zijn voor de recreatie.
Uit het projectenoverzicht blijkt verder dat in de periode 1984-1994 voor totaal 8 parken gemiddeld 11% van het totale budget werd ingezet ten behoeve van de recreatie. Wat de onderverdeling van dit budget betreft is het merendeel van de gelden besteed aan investeringen en een kleiner deel aan personeel (inclusief toezichthouders).
Over de hoogte van de gereserveerde bedragen waren de geïnterviewden in doorsnee van mening dat de tijdens de oprichtingsfase beschikbaar gestelde middelen voor de uitvoering van recreatieve projecten voldoende waren. De meningen van de geïnterviewden liepen op dit punt echter uiteen. Een aantal geïnterviewde beheerders en recreatieschappen achtte de ter beschikking gestelde financiën voor de recreatie namelijk onvoldoende.

Zonering van de recreatie

Doel en uitwerking

Een belangrijk middel voor de afstemming tussen de (primaire) natuurdoelstelling van nationale parken en de daarop aansluitende recreatiedoelstelling is de zonering (qua ruimte en/of qua tijd) van functies binnen het nationaal park. In haar advies over de instelling van een nationaal park i.o. beveelt de VCNP het overlegorgaan, aan als onderdeel van het B & I-plan een zoneringsplan op te stellen en daarin de functie van de binnen de parkbegrenzing gelegen deelgebieden aan te geven.

Bij een vergelijking van de VCNP-adviezen, de B & I-plannen en het standpunt van de bewindsman, blijkt dat de recreatiezonering als onderdeel van de totale zonering van de parken over het algemeen goed en overwogen is uitgewerkt. Bij twee parken heeft de bewindsman om een nadere aanvulling gevraagd (Schiermonnikoog: opstelling van een recreatief meerjarenplan, Weerribben : verzoek om nadere uitwerking te geven aan de zonering van de watersport). Bij de Biesbosch is de uitwerking van de recreatiezonering voor een belangrijk deel gekoppeld aan de realisatie van de Aakvlaai als compenserende maatregel. De overlegorganen doen in de B & I-plannen nadere voorstellen voor handhaving van de zonering, ondermeer door middel van toezicht alsook door de terreininrichting.

Informatie uit de jaarverslagen

De jaarverslagen van de parken besteden nauwelijks aandacht aan de (recreatieve) zonering. Uitzonderingen hierop vormen één jaarverslag van Dwingelderveld dat een nadere toelichting geeft op de voor dit park gekozen zonering, en één jaarverslag van Zuid-Kennemerland dat in relatie tot het B & I-plan zijdelings verwijst naar de (recreatie-) zonering. De jaarverslagen van de overige parken vermelden -en dan nog zeer globaal- de in het betreffende verslagjaar uitgevoerde inrichtingsmaatregelen, zonder daarbij een direct verband naar de zonering van het park te leggen.
De jaarverslagen van enkele parken (Biesbosch, Meinweg) geven specifieke aandacht aan handhaving en toezicht alsook de daarmee samenhangende problemen. In een aantal jaarverslagen van de Meinweg wordt gewezen op het essentiële belang van handhaving en

toezicht voor het beheer. Eén en ander heeft geresulteerd in de instelling van een werkgroep toezicht door de Gemeente Roerdalen. Uit het (financiële) jaarverslag van de Biesbosch over 1993 blijkt dat beide in het kader van het park aangestelde functionarissen toezicht, beheer, voorlichting en educatie, een belangrijke (volgens het jaarverslag onmisbare) rol vervullen ten behoeve van het toezicht op de recreatie.

Mening instanties

De geïnterviewden geven aan dat instelling van een nationaal park i.o. -behoudens kleine aanpassingen (Schiermonnikoog, Dwingelderveld) dan wel een aanscherping van maatregelen (Biesbosch)- niet heeft geleid tot wijziging van de al bestaande recreatieve zonering. Betrokkenen zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop de zonering van het park functioneert. Het laatste is vooral van toepassing op de Groote Peel, en deels ook op Schiermonnikoog en de Biesbosch. Volgens het secretariaat van het Nationaal Park De Biesbosch is de zonering van dit park sterk verbeterd ten gunste van natuurbehoud en -ontwikkeling. Vanuit de watersporters wordt opgemerkt dat er te weinig afmeermogelijkheden zijn in de Sliedrechtse Biesbosch, waardoor illegaal afmeren/ankeren plaats vindt op verkeerde plekken. Voor de Meinweg is volgens één beheerder een meer strakke zonering gewenst. Volgens deze beheerder is de zonering van de Meinweg vóór de instelling van het park i.o. verwaarloosd en ook nu nog problematisch.

Effecten van maatregelen

Onderzoek gewenst

Om een goed beeld te hebben van de effecten van de instelling van een nationaal park i.o. op de natuur- en landschapswaarden alsook op de ontwikkeling van het recreatief medegebruik (jaarbezoek), dienen de aanwezige waarden goed te zijn gedocumenteerd en dienen er gegevens te zijn over bezoekersaantallen in de jaren vóór instelling van het park i.o. Bovendien dienen de natuurwaarden èn de bezoekersaantallen nauwlettend te worden gevolgd via periodiek onderzoek (monitoring).
Monitoring is blijkens een vergelijking van de VCNP-adviezen, de B & I-plannen en het standpunt van de bewindsman daarover van groot belang om de recreatieve ontwikkelingen en eventuele naar aanleiding daarvan optredende natuurschade goed te kunnen volgen.

Uitgevoerd onderzoek

Uit een vergelijking van de VCNP-adviezen, de B & I-plannen en het standpunt van de bewindsman, komt naar voren dat er in de nationale parken tijdens de evaluatieperiode 1984-1994 diverse onderzoeken zijn verricht, zowel naar de natuurwaarden (ter beschrijving van de uitgangssituatie) als naar de recreatie (via bezoekersanalyses en beschrijving van de effecten van recreatievormen op de natuur).
De geïnterviewden bevestigen dat meting van de effecten heeft plaatsgevonden via onderzoek (naar motieven en herkomst van bezoekers) en via tellingen van bezoekers (in frequentie variërend van elke maand op Schiermonnikoog tot iedere 7 à 8 jaar in de Biesbosch; het laatste betreft alleen het bezoekerscentrum). Ook is onderzoek gedaan naar de effecten van recreatie op de natuur (Dwingelderveld: onderzoek inzake theehuis Anserdennen). Eén van de beheerders van Dwingelderveld constateert dat in feite weinig gegevens bekend zijn over eventuele verstoring van de natuur door recreanten.
De geïnterviewden geven verder aan dat periodiek/onderzoek -behalve in twee gebieden (Biesbosch, Schiermonnikoog)- nog niet plaatsvindt in nationale parken. Omtrent de daarbij gehanteerde

metingsmaatstaven en richtlijnen dan wel criteria geven zij geen éénduidig beeld.

Sturing van recreanten

De geïnterviewden waren van mening dat de terreingebonden voorlichting ten aanzien van Schiermonnikoog en de Biesbosch heeft bijgedragen aan de sturing van recreanten. Zij hebben een positief oordeel over het geleiden van bezoekers via bewegwijzering en uitleg over de zonering, maar denken verschillend over het organiseren van begeleid bezoek via excursies (beheerder op Schiermonnikoog is van mening dat dit juist bezoek genereert). Ook wordt verschillend gedacht over de overige inrichtingsmaatregelen die deels negatief (mening beheerder op Schiermonnikoog), deels positief worden beoordeeld (afsluiten van wegen in Dwingelderveld en het plan om de verharde Meinweg aan het gemotoriseerde verkeer te onttrekken). De Federatie van Watersportverenigingen De Biesbosch stelt dat de waterrecreant zich gemakkelijk laat sturen door middel van eenvoudige kleinschalige voorzieningen. Plaatsing van paaljukken wordt als voorbeeld genoemd.

Beleving van het gebied en gedrag van bezoekers

De geïnterviewden waren ook van mening dat de maatregelen in het kader van het park noch hebben geleid tot veranderingen in de beleving van het gebied (uitgezonderd jonge recreanten in de Biesbosch), noch tot een ander gedrag van recreanten. Eveneens met betrekking tot de Biesbosch constateert een particuliere natuurbeschermingsinstantie dat de recreanten minder problematisch zijn geworden. Overigens zij er met klem op gewezen dat gedrag moeilijk meetbaar is (enkele geïnterviewden -Biesbosch, Schiermonnikoog- geven dit zelf ook aan). Hun oordeel is mede gebaseerd op eigen waarnemingen en de wijze waarop zij tegen de recreatie aankijken.

Toezicht/handhaving

Voor wat betreft het aspect handhaving van de zonering hadden sommige geïnterviewden nadrukkelijk kritiek op het toezicht in de nationale parken. Dit geldt met name voor de Meinweg en de Biesbosch. De problemen bij het toezicht in de Meinweg worden, volgens één van de beheerders, met name veroorzaakt door de vele ingangen tot het parkgebied. De recente reorganisatie van het politieapparaat, waardoor onder meer de veldpolitie in het gebied is weggevallen en de prioriteiten veranderd zijn, versterkt deze problematiek.
Voor terreinbeherende instanties en het Brabantse recreatieschap is het toezicht in de Biesbosch een punt van zorg. De geïnterviewden wijten dit aan de uitgestrektheid van dit park en constateren dat nachtelijke activiteiten van de jeugd en activiteiten van commerciële bedrijven moeilijk te controleren zijn. Daar staat weer tegenover dat de maatregelen in het kader van het Nationaal Park De Biesbosch volgens beide recreatieschappen wèl hebben geleid tot een beter toezicht.

E. ONDERZOEK

Bevordering onderzoek

Aantal onderzoeken

In de evaluatieperiode 1984-1994 werden in totaal 96 onderzoeken uit het parkenbudget gefinancierd, zijnde gemiddeld 21% van het in deze periode beschikbaar gestelde bedrag voor het functioneren van de parken. In de onderstaande tabel is per onderzoekscategorie het aantal onderzoeksprojecten en het percentage van de financiële middelen voor onderzoek weergegeven.

Tabel 2 Onderzoek in 8 nationale parken

onderzoeks-veld	aantal projecten	financiële middelen (%)
abiotiek	25	33.1
fauna	22	11.2
planvorming	19	19.2
recreatieve inrichting	9	4.3
biotiek algemeen	8	17.0
recreatie aard en omvang	6	6.2
flora en vegetatie	5	6.8
educatie & voorlichting	2	2.2
totaal	96	100.0

Doel van onderzoek

Uit de jaarverslagen blijkt dat de grotere onderzoeksprojecten vooral plaatsvonden in de oprichtingsfase en gericht waren op beheer en inrichting. Na de definitieve instelling van de nationale parken is een groter aandeel van de onderzoeken gericht op het volgen van de ontwikkelingen (monitoring), met name van de fauna.

Resultaat onderzoek

Aan verwachtingen voldaan

Volgens de geïnterviewden voldeden de onderzoeken aan de gestelde doelen en verwachtingen. Over het algemeen is volgens hen door deze onderzoeken een beter beeld ontstaan van de ecologische processen alsmede de motieven en herkomst van bezoekers. Slechts het hydrologisch onderzoek van de Meinweg voldeed niet aan de verwachting omdat, gezien de complexe situatie, geen uitsluitsel kon worden gegeven over de mate waarin verschillende invloeden bijdragen aan de verdroging. Ten aanzien van het recreatieonderzoek leeft de mening dat nog te weinig gegevens bekend zijn over de relatie natuurwaarden-recreatief gebruik.
Door de onderzoeken kon vaak ook een uitgangssituatie worden vastgelegd als basis voor monitoring.
Eén geïnterviewde acht het van belang bij recreatieonderzoek ook de parkomgeving nadrukkelijk te bezien

Effect van de onderzoeken

Beleidskeuzes en bijstelling van beleid

In een aantal gevallen konden, volgens geïnterviewden, op basis van onderzoeken principiële keuzen worden gemaakt voor beheer en inrichting van het parkgebied. Zo hebben de resultaten van onderzoeken in de Biesbosch een belangrijke basis gelegd voor de beheersvisie "Zelfregulerend ecosysteem w.o. het terugbrengen van de zoetwatergetijden". In de Groote Peel werd op basis van onderzoek gekozen voor hoogveenregeneratie.

De resultaten van onderzoek hebben in verschillende parken ook bijgedragen aan inrichtingsmaatregelen en/of beleidsbijstellingen die negatieve externe invloeden op het park tegengaan. Als voorbeelden hiervan worden genoemd de resultaten van de hydrologische onderzoeken van het Dwingelderveld en de Groote Peel die bijgedragen hebben tot maatregelen in het kader van het Holtveenproject en het automatische stuwbeheer van de Ruiner Aa, respectievelijk een beregeningsverbod in een zone rond de Groote Peel.

Overige effecten

Uit de interviews blijkt dat met name onderzoek dat praktisch vertaald kan worden naar het beheer hoog wordt gewaardeerd. Door de geïnterviewden wordt wel opgemerkt dat de doorwerking van de resultaten uit recreatieonderzoek naar beheer en inrichting nog nauwelijks plaatsvindt.

In de onderzoekssfeer is veel kennis en informatie boven tafel gebracht. Sommige geïnterviewden zijn zelfs van mening dat hierdoor een groeiende bewustwording is ontstaan van het belang van de waarden van de natuur.

F. FINANCIËN

Dit hoofdstuk gaat in op de bestede financiën voor de uitvoering van projecten in acht nationale parken (i.o.) tijdens de periode 1984-1994.

Periode vóór 1984

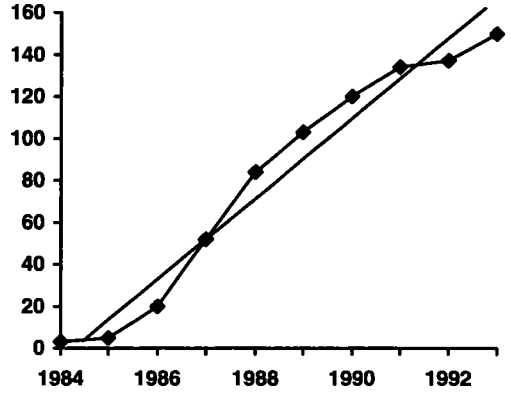
Tot 1984 zijn, waar nodig in het kader van het nationale parkenbeleid ten behoeve van een aantal potentiële nationale parken reeds in beperkte mate financiële middelen beschikbaar gesteld. Aangezien het subsidies betreft die buiten de evaluatieperiode vallen zal hierop niet verder worden ingegaan.

Periode 1984-1994

In grafiek 1 wordt weergegeven de toename van de jaarlijkse financiele uitgaven in de periode 1984-1994 voor de acht in beschouwing genomen nationale parken. Grafiek 2 geeft een indicatie van het aantal projecten dat tijdens de evaluatieperiode jaarlijks ter hand is genomen.

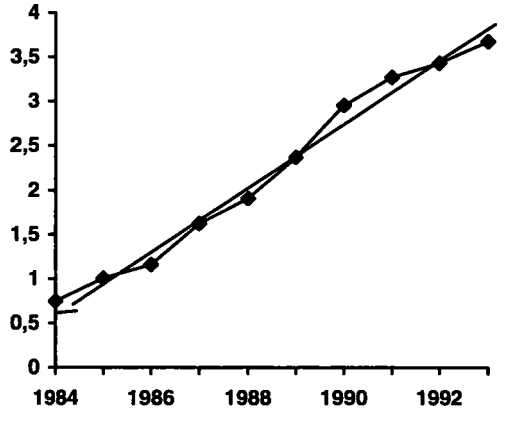
grafiek 1

Miljoen



Aantal ingestelde nationale parken (i.o.)
1 2 4 6 8 8 8 8

grafiek 2



Aantal ingestelde nationale parken (i.o.)
1 2 4 5 6 8 8 8

Geleidelijke toename middelen en projecten

Uit grafiek 1 blijkt dat er sprake is van een geleidelijke toename van de jaarlijks beschikbaar gestelde financiële middelen ten behoeve van acht nationale parken (i.o.) van circa f. 0.7 miljoen in 1984 tot circa f. 3.6 miljoen in 1993.

Uit grafiek 2 blijkt dat het aantal uitgevoerde projecten per jaar een gelijkmatige toename te zien geeft van nihil in 1984 tot circa 160 in 1993.
Het gemiddelde bestedingenniveau per park/per jaar komt neer op ongeveer f. 475.000,- en heeft betrekking op de jaarlijkse alsook de éénmalige ter beschikking gestelde financiële middelen.

Aspecten

In tabel 3 wordt zichtbaar gemaakt welke bedragen uit het beschikbare budget zijn besteed aan de diverse aspecten van het nationale parkenbeleid, te weten natuurbeheer en -ontwikkeling, educatie en voorlichting, natuurgerichte recreatie, onderzoek en overige.

tabel 3: bestedingen/jaar voor de ingestelde nationale parken en nationale parken i.o.x 1000 gulden (procenten)

jaar	Natuur	E&V	Recreatie	Onderzoek	Overige	Totaal x f 1000
1984	80 (11%)	289 (39%)	352 (47%)	22 (3%)	0 (0%)	743
1985	70 (7%)	25 (2%)	56 (6%)	854 (85%)	0 (0%)	1005
1986	396 (34%)	186 (16%)	172 (15%)	399 (35%)	4 (0%)	1157
1987	661 (41%)	522 (32%)	149 (9%)	194 (12%)	94 (6%)	1620
1988	737 (39%)	603 (32%)	133 (7%)	335 (17%)	92 (5%)	1900
1989	1086 (46%)	721 (30%)	57 (2%)	292 (13%)	212 (9%)	2367
1990	1423 (48%)	1004 (34%)	248 (9%)	233 (8%)	41 (1%)	2950
1991	830 (25%)	1753 (54%)	79 (2%)	458 (14%)	148 (5%)	3268
1992	1342 (39%)	1479 (43%)	173 (5%)	246 (7%)	187 (6%)	3427
1993	1268 (35%)	1211 (33%)	460 (12%)	576 (16%)	159 (4%)	3673

Beperkte uitgaven in de eerste jaren

Uit tabel 3 blijkt dat in 1984 en 1985 maar beperkt financiële middelen beschikbaar zijn gesteld, zeker waar dit het aspect natuur betreft. Met het groeiende aantal parken zoals ingesteld in de periode 1984-1993 nam ook het bestede bedrag toe, zowel overall als per aspect bezien.

Ook per park zijn in de eerste jaren van de oprichtingsfase verhoudingsgewijs weinig financiële middelen beschikbaar gesteld. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat pas ingestelde overlegorganen na hun installatie een zekere tijd nodig hebben om hun organisatie te laten functioneren en om voorstellen te ontwikkelen voor te financieren projecten. De ervaring heeft geleerd dat deze voorstellen in het algemeen in het eerste jaar van het functioneren van het overlegorgaan niet tijdig worden ingediend en daardoor niet of slechts gedeeltelijk worden gerealiseerd.

Grote uitgaven voor onderzoek

Vervolgens blijkt uit tabel 3 dat de kostenpost onderzoek tijdens de oprichtingsfase van een nationaal park zeer aanzienlijk is geweest. Dat geldt voor alle parken en met name voor de Groote Peel, Weerribben, Biesbosch en Zuid-Kennemerland. In deze parken is absoluut alsook relatief meer geld besteed aan onderzoek dan in andere parken.

Het betreft onderzoeken die noodzakelijke basisgegevens hebben geleverd voor het opstellen van de B & I-plannen.

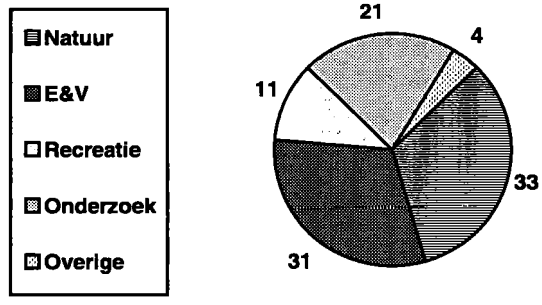
Onderuitputting van de budgetten

Hoewel de overlegorganen in het algemeen het aan hen toegekende jaarlijkse budget goeddeels besteden, is er een aantal factoren waardoor niet steeds het totale toegekende budget is besteed. Deze factoren zijn een late en onvolledige indiening van de bestedingsvoorstellen, de trage toekenningsprocedure door het departement, alsmede herhaaldelijk van departementswege opgelegde beperkingen en hindernissen in de vorm van (tijdelijke) bestedingsbeperkende maatregelen.
Voor wat betreft de bij de instelling van een nationaal park (i.o.) éénmalig ter beschikking gestelde financiële middelen heeft de ervaring geleerd dat deze -voor zover het de inrichting van het gebied betreft- niet steeds geheel worden benut tijdens de oprichtingsfase. Voorts is tijdens de oprichtingsfase in geen enkel park een bezoekerscentrum gerealiseerd, hoewel daar wel de financiële middelen voor ter beschikking waren. Dit heeft er toe geleid dat voor wat betreft de toegezegde éénmalige financiële middelen bij het departement nog een aanzienlijke financiële verplichting bestaat.

Uitgavenposten

Natuurbeheer vormt de grootste uitgavenpost gevolgd door educatie en voorlichting, onderzoek, natuurgerichte recreatie en overig. De uitgaven voor educatie en voorlichting zijn nagenoeg gelijkmatig verdeeld over de posten exploitatiekosten bezoekerscentra(33%), investeringskosten (22%), personele kosten (24%) en activiteiten (educatieve jaarprogramma's, 21%).
Voor de onderlinge verhouding van de besteding van financiële middelen tussen bovengenoemde onderdelen zie schijfdiagram 1. Dit schijfdiagram gaat uit van de financiële middelen die gemiddeld in de periode 1984-1993 zijn besteed.

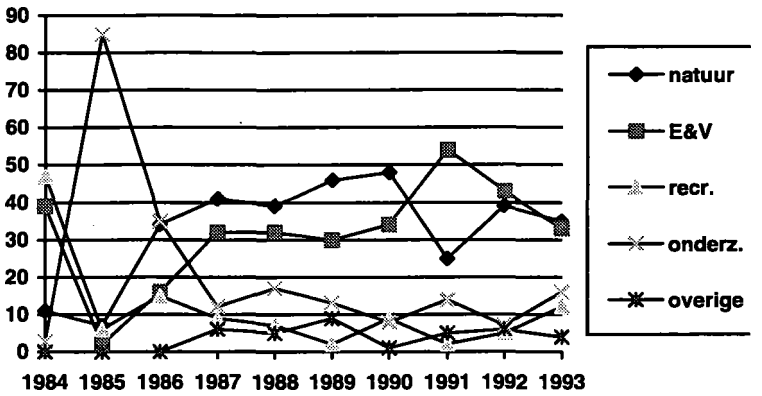
schijfdiagram 1:
procentuele verdeling uitgaven in de nationale parken en nationale parken i.o. over periode 1984-1994 (gemiddeld)



Ontwikkeling uitgaven

Grafiek 3 laat zien hoe de ontwikkeling van de uitgavenposten was in de periode 1984-1994 (percentueel bezien).

Grafiek 3 *Ontwikkeling uitgaven in de nationale parken en nationale parken i.o. over de periode 1984-1994 (procenten)*



Geringe verschuivingen

Wanneer men het verloop van de jaarlijkse bestedingen beschouwt, dan blijkt dat zich vanaf 1986 weliswaar een aantal kleine verschuivingen heeft voorgedaan, maar dat overall bezien vanaf dat jaar de percentages vrij constant zijn gebleven.

Het aandeel van het aspect natuur was -een drietal jaren (1984, 1985 en 1991) uitgezonderd- minimaal 34% van de beschikbaar gestelde financiële middelen. Het aandeel van het aspect educatie & voorlichting bedroeg -met uitzondering van twee jaren (1985 en 1986)- altijd minimaal 31% (in 1991 zelfs meer dan 50%). Het aandeel van de aspecten natuur en educatie & voorlichting tezamen lag -behalve in 1985- steeds op minimaal 50% van het totale aantal bestedingen. Vanaf 1987 werd zelfs gemiddeld ruim 70% besteed aan beide aspecten.
Op drie jaar na (1984, 1986 en 1993) is altijd minder dan 10% van de financiële middelen besteed aan het aspect recreatie. Het aandeel van het aspect onderzoek was -eveneens met uitzondering van drie jaar (1984, 1990 en 1992)- vrij constant, namelijk minimaal 12%. Het aandeel van het aspect overige was alle jaren beneden de 10% en in zeven van de tien jaar zelfs 5% of minder.

Overlap tussen V & E en recreatie

Voor wat betreft de uitgaven voor educatie en voorlichting die in het schijfdiagram op 31% zijn bepaald, moet nog opgemerkt worden dat er een zekere overlap bestaat met natuurgerichte recreatie. Met name waar sprake is van infopanelen en natuurpaden is dit het geval.
Bij twijfel over de vraag of een project moet worden beschouwd als een voorlichtingsproject of als een recreatieproject, zijn genoemde uitgaven steeds beschouwd als zijnde uitgaven voor educatie en voorlichting.

Besteding middelen per park

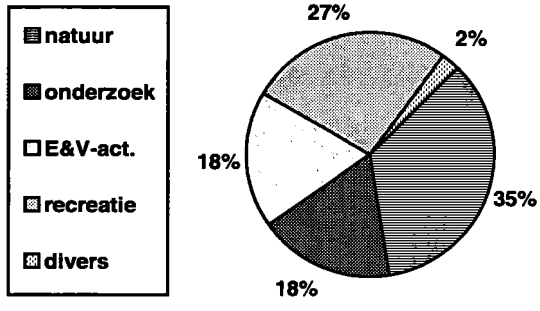
Hieronder volgt een overzicht van de aanwending van alle bestede financiële middelen per nationaal park tijdens de periode waarop de evaluatie betrekking heeft.

Segmenten
Er is onderscheid gemaakt in de volgende segmenten :

- **natuur**
- **educatie & voorlichting**: E&V-IEP: I= investeringen
  E = exploitatie
  P = personeel
- **educatie & voorlichting**: E&V-act: =activiteiten
- **recreatie**
- **onderzoek**
- **divers**

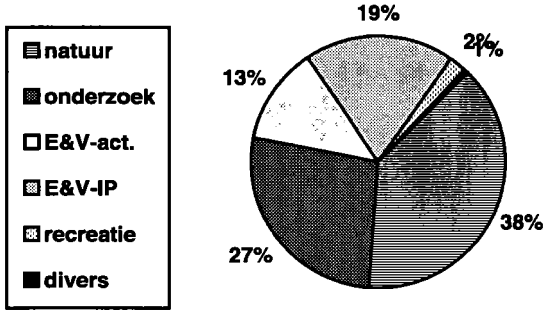
Per park is aangegeven de periode vanaf de instelling als nationaal park i.o. tot het einde van de evaluatieperiode (= tot 1994). De bestedingen vooruitlopend op de instelling van het desbetreffende park i.o. zijn in deze evaluatie meegenomen.
Uit de schijfdiagrammen blijkt dat de aanwending van financiële middelen in de diverse parkgebieden onderling nogal verschilt. In de toelichting volgt per nationaal park een korte karakteristiek over de aanwending van de financiële middelen.

Schiermonnikoog (1984-1994)



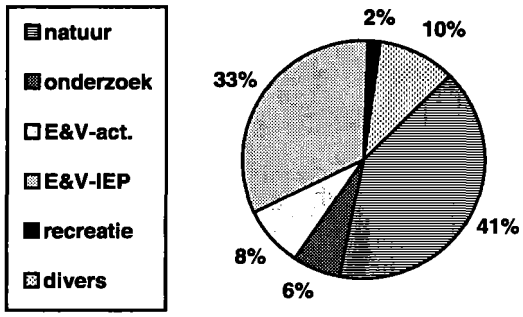
Het aandeel van educatie en voorlichting is in Schiermonnikoog relatief groot. Dit heeft te maken met het feit dat het bezoekerscentrum De Oude Centrale jaarlijks een bijdrage in de exploitatie ontvangt van f. 120.000,-. Verder zijn de bestedingen voor natuurbeheer en -ontwikkeling relatief laag als gevolg van het beheer dat is gebaseerd op zo veel mogelijk "niets doen". Het aandeel van de posten E&V-act, Recreatie en Onderzoek blijft in de periode 1989 t/m '92 relatief constant; hun aandeel stijgt in 1993.

Groote Peel (1985-1994)



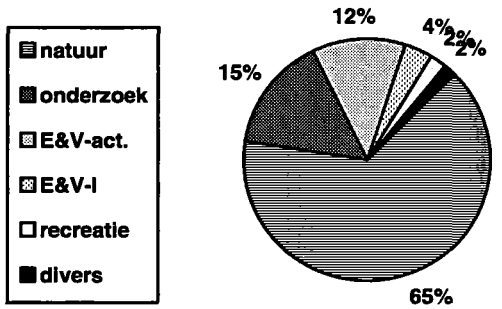
De bestedingen in de Groote Peel zijn -als gevolg van de problemen in relatie tot verdroging en eutrofiëring- voor een belangrijk deel gericht op natuurbeheer en onderzoek. De uitgaven voor de recreatie zijn daarentegen zeer gering wat te maken heeft met de strakke zonering van de recreatieve functie in dit gebied. De middelen voor E&V-IP zijn over de jaren heen gestegen. De middelen voor E&V-act. en de post overige vertonen een vrij vlakke, constante lijn.

Dwingelderveld (1986-1994)



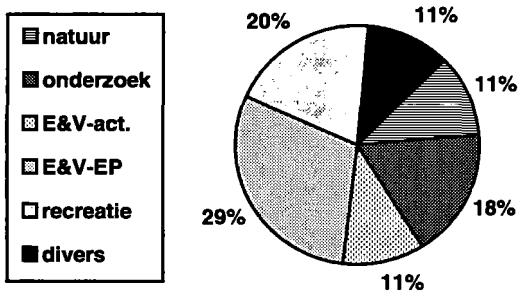
Het bestedingspatroon in het Dwingelderveld geeft te zien dat zowel natuurbeheer alsook educatie en voorlichting de belangrijkste uitgavenposten zijn. De uitgaven voor educatie en voorlichting zijn hoger dan het gemiddelde, hetgeen zijn oorzaak vindt in de hoge investeringskosten die de bouw en inrichting van het bezoekerscentrum in Dwingelderveld met zich mee hebben gebracht. Het valt overigens op dat het aandeel van de posten natuur, E&V-IEP en -in mindere mate- ook het aandeel van de post onderzoek van jaar tot jaar sterk verschillen.

Weerribben (1986-1994)



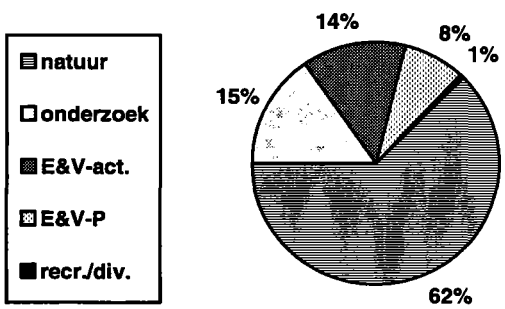
In dit nationaal park wordt gemiddeld circa 65% van het budget besteed aan natuurbeheersmaatregelen. Opgemerkt zij dat de rietmaaivergoedingen die tijdens de evaluatieperiode in het kader van het park werden verstrekt (f. 300.000,-/jaar) hier niet bij zijn inbegrepen, hoewel zij naast de cultuur-historische aspecten ook belangrijke natuurbeheersaspecten in zich hebben. Het aandeel van E&V-act. is overigens over de jaren heen geleidelijk gedaald. Het aandeel van onderzoek vertoont een drietal pieken; slechts incidenteel zijn aan dit aspect middelen besteed

Biesbosch (1987-1994)



Dit park heeft twee bezoekerscentra die een jaarlijkse exploitatiebijdrage van elk f. 60.000,- krijgen. Dit verklaart het relatief grote aandeel voor educatie en voorlichting. Vooral in de eerste jaren als park zijn verder relatief veel financiële middelen besteed aan de realisatie van de gewenste recreatieve zonering en aan onderzoek in het kader van natuurontwikkeling. Om die reden heeft natuurbeheer, gerekend over de totale evaluatieperiode, voor slechts 11% geprofiteerd van het beschikbare budget. Ook bij de Biesbosch valt op dat het aandeel van de diverse posten van jaar tot jaar min of meer sterk uiteenloopt. Het aandeel van E&V-act. en E&V-EP is aan het einde van de evaluatieperiode ten opzichte van de start van deze periode gedaald.

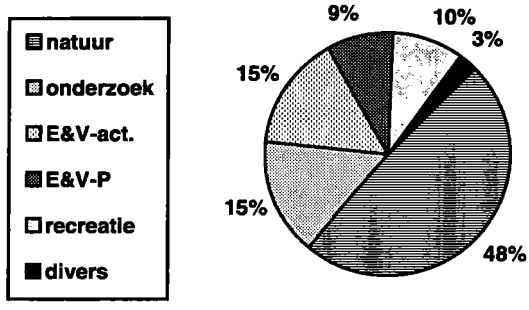
Hamert (1989)



Het natuurbeheer is in de Hamert door de komst van het nationaal park, via onderzoek en daarop geënte beheersmaatregelen. op een duidelijk hoger beheersniveau gebracht. Recreatieve mogelijkheden waren in de Hamert al bij de instelling van het nationaal park i.o. ruim aanwezig. Dit verklaart de geringe uitgaven voor natuurgerichte recreatie. Bij beschouwing van het verloop van de bestedingen over de jaren heen blijkt dat het aandeel van de post natuur geleidelijk is afgenomen. Ook in dit park is incidenteel sprake van een verhoogd aandeel van de post onderzoek. De overige uitgavenposten van dit park zijn vrij constant gebleven.

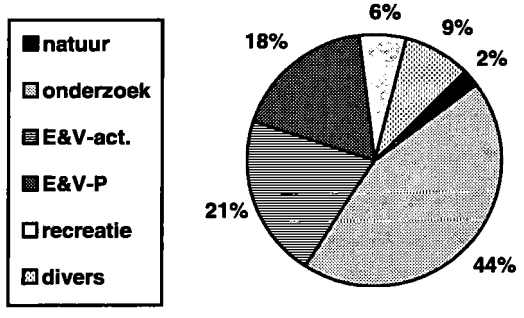
Meinweg (1990)

Natuurbeheer en onderzoek hebben in de Meinweg



circa 65% van het besteedbaar budget uitgemaakt. Met name het inlopen van de beheersachterstand voor wat betreft de prunus-bestrijding heeft gedurende een aantal jaren aanzienlijke financiële middelen gevergd. Voor wat de onderlinge verhouding van de uitgavenposten betreft, zijn het de posten natuur en onderzoek die van jaar tot de grootste verschillen laten zien.

Zuid-Kennemerland (1990)



Opvallend voor Zuid-Kennemerland is de relatief zeer hoge post voor onderzoek en de tot nu toe geringe post voor natuurbeheer en -ontwikkeling. Dit heeft alles te maken met het feit dat dit park pas in 1990 de oprichtingsstatus heeft gekregen waarna vervolgens alle uitgaven gericht zijn ingezet voor de totstandkoming van een B & I-plan. Dit maakte tal van onderzoeken noodzakelijk zoals uitgebreide vegetatiekarteringen, vervaardigen vegetatiestructuurkaart, onderzoeken naar begrazing en inventarisatie van recreatievormen. Gedurende de oprichtingsfase is het aandeel van de posten E&V-act., E&V-P en Overige naar verhouding het meest constant gebleven.

Opmerkingen

Naar aanleiding van de projectanalyse kan een aantal opmerkingen worden gemaakt:

- Tijdens het begin van de oprichtingsfase van een nationaal park zijn aanzienlijke financiële middelen aangewend ten behoeve van de totstandkoming van de B & I-plannen. Daarbij spelen allerlei noodzakelijke onderzoeken een belangrijke rol. Zodra een park de definitieve status heeft verkregen is een verschuiving te constateren van onderzoek naar maatregelen gericht op natuurbeheer en -ontwikkeling.
- De projecten waarvoor subsidie is aangevraagd zijn in het algemeen ook uitgevoerd. Dit kan via het toewijzings- en afrekeningssysteem goed gevolgd worden.
- Voor wat betreft de effecten van de uitvoering van de gesubsidieerde projecten is veelal pas na enige jaren effect te meten. Monitoring vormt derhalve een essentiële voorwaarde om na verloop van tijd te kunnen vaststellen of de beoogde effecten daadwerkelijk zijn bereikt. Monitoring geschiedde in de evaluatieperiode met financiële middelen voor de nationale parken in geringe mate.
- Projectsubsidies in het kader van nationale parken hebben in veel gevallen een duidelijk genererend effect op financiële bijdragen van derden. Voorts wordt met nationale parkengelden vaak meegefinancierd aan projecten van derden die passen in de nationale parken-doelstellingen. Voorbeelden voor zulke projecten zijn onder andere verlegging van de waterlossing Holtveen, automatisering stuwbeheer Ruiner Aa, opzet van een geautomatiseerd in-

formatiesysteem in de Biesbosch en diverse niet nader te noemen onderzoeken.

- Een aantal projecten dat in het kader van de jaarlijkse bestedingenplannen wordt ingediend, heeft -behalve dat zij specifiek zijn in het kader van het nationale parkenbeleid- eveneens reguliere aspecten. In een dergelijk geval beoogt de subsidie in het kader van het nationaal park slechts een bijdrage aan het gehele project te zijn. In de overlegorganen wordt het onderscheid specifiek en regulier in de projectaanvragen in het algemeen redelijk onderkend.
- Hoewel bij de statusverlening nationaal park in oprichting -bij het ontbreken van een bestaand bezoekerscentrum- door het departement financiële middelen werden toegezegd en begroot, is het in geen enkel geval voorgekomen dat deze middelen ook tijdens de oprichtingsfase tot besteding zijn gekomen.
- Volgens een geïnterviewde is er sprake van een te stringente regelgeving bij besteding van de middelen. De Comptabiliteitswet beperkt doorschuiving van middelen naar een volgend jaar.

G. BESTUUR EN ORGANISATIE

Startcondities

Oprichtingsfase

Men staat positief tegenover het voorbereidende werk dat de VCNP heeft verricht bij haar onderzoek naar de haalbaarheid van het betrokken park. De "start" van de VCNP in de streek was soms tamelijk confronterend (Schiermonnikoog, Dwingelderveld) maar gaande de voorbereidingsperiode en na divers overleg ontstond er geleidelijk aan draagvlak en instemming. Soms wordt gesteld dat zonder de voorbereiding door de VCNP het park zeker niet van de grond zou zijn gekomen (Noord-Brabant).

Het VCNP-advies bood een duidelijk en richtinggevend kader bij de start van een nationaal park i.o., vaak in een situatie waarin mogelijkheden, knelpunten, wensen en draagvlak tot dan toe nog niet in kaart waren gebracht. De voorbereiding door de VCNP (haalbaarheidsonderzoek) en afronding daarvan in het advies aan de Minister kostte soms lange tijd, waarvoor er overigens begrip was.

Detailniveau adviezen

Over de uitgebreidheid van het advies en de mate van detaillering wordt verschillend geoordeeld. Sommigen vonden dat het VCNP-advies een gedegen analyse en goed onderbouwde conclusies en handzame aanbevelingen bevatte, en hadden geen opmerkingen over de lengte en detaillering. Anderen daarentegen ervoeren het advies door zijn mate van detaillering en uitgebreidheid als een te dwingend keurslijf bij het opstellen van het B & I-plan.

Definitieve fase

Verscheidene geïnterviewden (meestal zelf direct betrokken bij de opstelling van het B & I-plan) geven aan dat het VCNP-advies over dat B & I-plan te gedetailleerd is.

Wanneer het overlegorgaan gedurende een proces van enkele jaren uiteindelijk een B & I-plan heeft vastgesteld, dan doet naar hun mening een gedetailleerd oordeel van de VCNP te zeer afbreuk aan allerlei soms met veel moeite tot stand gebrachte compromissen. Men geeft dan ook de voorkeur aan een meer globale toets, en wel op hoofdlijnen.
Verder wordt de periode tussen het aanbieden van het B & I-plan en de goedkeuring ervan als te lang ervaren: men wil immers na een veelal lange voorbereidingsperiode aan de slag met dat plan.
De vraag is of het advies van de VCNP daadwerkelijk te gedetailleerd is en of een meer globale toets mogelijk is. Het doel van dit advies is immers om na te gaan of het B & I-plan strookt met de richtlijnen door de Minister gegeven bij het instellen van het park i.o. Een zorgvuldige en beargumenteerde toetsing vraagt dat alle onderdelen en aspecten van het B & I-plan in beschouwing worden genomen.

Bekorting VCNP-adviezen

De VCNP heeft de laatste jaren, juist vanwege de door de overlegorganen gewenste globalisering van de VCNP-toetsing, haar adviezen over de B & I-plannen reeds aanzienlijk bekort.

Een verkorting van de periode tussen aanbieding van het B & I-plan en de goedkeuring ervan (met daaraan gekoppeld de definitieve in-

stelling van het park) lijkt niet goed realiseerbaar, doordat bijna altijd tussentijds overleg met het overlegorgaan, verduidelijkingen en aanvullingen nodig blijken. En verder kent deze fase de noodzakelijke bestuurlijke en organisatorische stappen die alleen achtereenvolgens gezet kunnen worden.

Overlegorgaan

Voor elk park, zowel in oprichting als definitief, is per afzonderlijke ministeriële beschikking een overlegorgaan ingesteld. Een beschouwing van de ingestelde overlegorganen in 1994 levert het volgende beeld op:

Aantal leden en aard vertegenwoordiging

Het aantal leden van de overlegorganen verschilt per park en loopt uiteen van 10 leden tot 18 leden, afhankelijk van de ligging in één of meer provincies en/of gemeenten en het aantal beheerders. De overlegorganen hadden tijdens de evaluatieperiode een basissamenstelling bestaande uit 5 personen, namelijk de onafhankelijke voorzitter, een vertegenwoordiger namens een provincie, een vertegenwoordiger namens een gemeente, de voormalige directeur LNO en de voormalige consulent NBLF. Deze basissamenstelling werd aangevuld met leden van andere organisaties, al naar gelang het aantal betrokken instanties in het desbetreffende parkgebied.

Er is een breed scala van instanties en personen vertegenwoordigd. Op enkele uitzonderingen na zijn dit de representanten van instanties die in het desbetreffende gebied taken en bevoegdheden hebben. Alle daarvoor in aanmerking komende provincies, gemeenten, waterschappen, recreatieschappen, gewesten zijn in de overlegorganen vertegenwoordigd, alsmede de beheerders van de gronden binnen het parkgebied.
De leden van het overlegorgaan zijn op ambtelijk of op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd. Waar gemeenten en waterschappen in alle parken op bestuurlijk niveau zijn vertegenwoordigd, is de vertegenwoordiging van de provincie soms bestuurlijk, dan weer ambtelijk. Door enkele geïnterviewden is gesteld dat men een voorkeur heeft voor een bestuurlijk vertegenwoordiger boven een ambtelijke vertegenwoordiger. De laatste zou teveel onderhevig zijn aan beperkingen in het overleg.
Ook maken soms particulieren (individuele burgers of eigenaren van bos- en natuurgronden en/of landbouwgronden) deel uit van het overlegorgaan. In beginsel zijn belangengroeperingen geen lid van een overlegorgaan.
Hoewel het ledenaantal in 3 parken is gedaald (Biesbosch, Groote Peel en Meinweg), is er geen duidelijke tendens tot wijziging van het aantal personen of vertegenwoordigde instanties. De definitieve statusverlening leidde ook niet tot benoeming van leden op een ander niveau.

Handhaving samenstelling/tendenzen voor verandering

De definitieve instelling van een park biedt een goede gelegenheid om de samenstelling van het overleg orgaan aan te passen. Het overlegorgaan heeft dan immers terwijl het park in oprichting was, al een paar jaar gefunctioneerd.

Tot op heden blijken de overlegorganen bij de definitieve statusverlening niet fundamenteel te worden aangepast. Zowel het overlegorgaan zelf (bij de afronding van het B & I-plan) alsook de VCNP (bij haar beoordeling van het B & I-plan) en de Minister (bij de definitieve instelling van het park en overlegorgaan) zien in het functioneren van het overlegorgaan gedurende de oprichtingsfase geen aanleiding om samenstelling en vertegenwoordigingsniveau wezenlijk te veranderen.
Niettemin zijn er bewegingen zichtbaar, die kunnen leiden tot verandering. Allereerst vragen van oudsher belangengroeperingen om directe vertegenwoording in het Overlegorgaan. Die verzoeken komen van campingbeheerders in of rond het parkgebied, horecaondernemers, VVV's, Kamer van Koophandel. Maar ook de "gebruikers" van het gebied, waaronder het brede scala van recreanten, vragen om een zetel. Deze verzoeken worden in de regel niet gehonoreerd omdat belangenbehartiging niet strookt met karakter en opdracht van een overlegorgaan, gericht op overleg tussen hen die ter plaatse taken en bevoegdheden hebben. Een ander argument om deze verzoeken niet te honoreren is de bestaande omvang van de overlegorganen, die vaak door het overlegorgaan zelf als te groot wordt ervaren, maar die meestal -volgens het overlegorgaan- ook niet kleiner kan.

Pleidooi voor zetel

Toch groeit de drang om in het overlegorgaan zitting te krijgen. Soms wordt hieraan in zekere zin tegemoet gekomen, bijvoorbeeld door het accepteren van een vaste waarnemervertegenwoordiger tijdens de overlegorgaanvergaderingen en door het geven van spreekrecht. Een schoonheidsprijs verdient dit echter veelal niet; de betrokkenen ervaren de geboden mogelijkheden meestal niet als een volwaardig lidmaatschap. Diverse geïnterviewden pleiten er dan ook voor om vooral ook hen die economisch of anderszins betrokken zijn bij het functioneren van het park een plaats te geven in het overlegorgaan.

Een dergelijke verbreding van het overlegorgaan zou zeker het maatschappelijk draagvlak kunnen versterken, en betere mogelijkheden kunnen scheppen om "derden" te betrekken bij het realiseren van de parkendoelstellingen. (voorbeeld: betrekken van campingbeheerders bij de opzet en uitvoering van het educatieprogramma van het nationaal park).

Opgaan in groter verband

Een andere tendens die zich voordoet is om overlegorganen te doen opgaan in grotere verbanden of om de taken en bevoegdheden van het overlegorgaan geheel of gedeeltelijk naar andere instanties over te hevelen (Biesbosch, Groote Peel). Discussies hierover doen zich vooral voor nadat een park definitief is ingesteld en lijken versterkt te worden in het kader van de Decentralisatie-Impuls. Deze tendens raakt vooral de positie van het overlegorgaan zelf.

Opdracht aan de overlegorganen

Inhoud rijksbeleid

Het rijksbeleid geeft aan:

- het overlegorgaan dient voor het park een centrale rol te hebben;
- de participanten dienen - waar het gaat om het park - hun activiteiten op elkaar af te stemmen en te toetsen aan de parkdoelstellingen;
- participanten behouden hun bevoegdheden;
- participanten binden zich aan de uitgangspunten en inhoud van het B & I-plan, en voeren het mee uit.

Instelling park (i.o.)

Elk overlegorgaan i.o. krijgt bij zijn instelling de opdracht om een B & I-plan op te stellen om de activiteiten onderling af te stemmen en om jaarverslagen te maken.
Bij de definitieve instelling van het park wordt aan elke participant afzonderlijk gevraagd of hij instemt met de uitgangspunten en inhoud van het goed te keuren B & I-plan.
De instellingsbeschikkingen vermelden overigens niet dat de instelling van het park niet leidt tot, dan wel niet vraagt om, overdracht van bevoegdheden.
De participanten stemmen in het algemeen in met de opdracht zoals verwoord in de beschikkingen. Dit blijkt zowel uit de schriftelijke instemmingen van de instanties die de leden in het overlegorgaan vertegenwoordigen, alsook uit het feit dat zij zitting nemen dan wel hebben genomen in het overlegorgaan.

Uitwerking rijksbeleid

De aan het overlegorgaan gegeven opdracht is aldus te beschouwen als een invulling van het terzake gestelde in het rijksbeleid.

Op welke wijze aan die opdracht wordt voldaan hangt samen met de wijze van functioneren. Dat geldt ook voor het antwoord op de vraag of het overlegorgaan daadwerkelijk die centrale rol heeft zoals in het rijksbeleid oorspronkelijk bedoeld wordt.
Of en in hoeverre de overlegorganen voldoen aan hun opdracht kan als volgt beoordeeld worden.

Opstelling B & I-plan

De belangrijkste taak van een overlegorgaan van een park i.o. is het opstellen van een Beheers- en Inrichtingsplan (B & I-plan). Alle parken die inmiddels hun definitieve status hebben gekregen hebben aan die opdracht geheel of gedeeltelijk voldaan; zonder een dergelijk plan gaat de bewindsman van LNV niet over tot definitieve instelling. Wèl blijkt uit de correspondentie van de Minister met het overlegorgaan en de afzonderlijke participanten -nadat de VCNP haar advies over het desbetreffende B & I-plan aan de Minister heeft uitgebracht- dat de meeste plannen op één of meer onderdelen nog aanpassing, aanvulling of een nadere uitwerking behoeven. Dergelijke door de Minister gewenste of noodzakelijk geachte aanpassingen en aanvullingen worden meestal als richtlijn meegegeven bij de goedkeuring van het B & I-plan, en leiden vervolgens soms tot herziening van het plan.

De door de VCNP en de Minister geconstateerde tekortkomingen of naar voren gebrachte discussiepunten hebben tot op heden niet geleid tot afkeuring van het B & I-plan of tot het niet definitief instellen van een park. Wèl leidt een en ander soms tot vertraging, doordat naar het oordeel van de Minister eerst nog het plan door het overlegorgaan

moet worden aangevuld of aangepast, (recreatiezoneringsplan Weerribben, fietspadtracé en faunabeheersplan Zuid-Kennemerland) of doordat bepaalde problemen eerst moeten worden opgelost (zandtransport de Hamert, financiering bezoekerscentrum Dwingelderveld, opzet bezoekerscentrum Meinweg, financiering B & I-plan Biesbosch).

Jaarverslagen

Een andere opdracht behelst het maken van een jaarverslag. Bijna alle overlegorganen voldoen hieraan. Niet altijd is elk jaar een verslag van de werkzaamheden opgesteld. Sommige overlegorganen hebben dit gedaan over een periode van verscheidene jaren, andere doen het jaarlijks. Van de Biesbosch is slechts een (financieel) jaarverslag over 1993 beschikbaar. De jaarverslagen verschillen overigens onderling zowel qua inhoud als qua vormgeving. De verslagen leverden over het algemeen weinig bruikbare gegevens voor de evaluatie op.
Elementen die in de jaarverslagen van enkele parken niet of onvoldoende aan de orde komen, zijn: een overzicht van de bezoekersaantallen, een volledig overzicht van de uitgevoerde projecten en een overzicht van de in het overlegorgaan behandelde onderwerpen. Er worden aan overlegorganen geen richtlijnen meegegeven voor het opstellen van de jaarverslagen.

Onderlinge afstemming en coördinatie

Of en in welke mate de leden van het overlegorgaan hun activiteiten die het park raken zowel onderling alsook op de parkendoelstellingen afstemmen, is feitelijk vooral te beoordelen aan de hand van die activiteiten zelf (plannen, beslissingen, maatregelen) en aan de hand van de discussie daarover zowel in het overlegorgaan alsook daarbuiten.

Een dergelijke toets blijkt door de geschakeerdheid van deze bronnen niet gemakkelijk. Indicaties of een dergelijke afstemming al dan niet in bevredigende mate plaatsvindt komen overigens wel duidelijk naar voren in de gehouden interviews.
Of en in hoeverre de gewenste afstemming en coördinatie plaatsvinden hangt onder andere af van de aard, de grootte en de hoeveelheid van belangentegenstellingen. Mede afhankelijk van de eigen rol en positie wordt door de geïnterviewden divers geoordeeld of de vereiste afstemming wel of niet tot een bevredigend resultaat leidt of geleid heeft. Zo vinden de meeste gemeenten dat zijzelf in hun beleid en planvorming steeds meer rekening houden met het park, terwijl anderen, met name terreinbeherende en niet-terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties, de gemeentelijke terughoudendheid vaak niet ver genoeg vinden gaan (Dwingelderveld, Biesbosch). En verder bemoeilijken de rol en de eigen identiteit soms de onderlinge afstemming, zoals op het terrein van voorlichting en educatie (Dwingelderveld, Biesbosch).

Mening instanties over afstemming

In grote lijnen komt in de interviews het beeld naar voren dat de gewenste afstemming met name in de oprichtingsfase een langdurig proces is van vallen en opstaan; een proces dat onder meer samenhangt met gewenning. Naarmate een overlegorgaan langer functioneert verloopt dit proces steeds beter. De discussies in het overlegorgaan geven meestal een constructieve sturing aan het proces.

Een duidelijk ijk- en kristallisatiepunt vormt de aanvaarding door elk van de participanten van het door het overlegorgaan opgestelde B & I-plan. Als dit plan eenmaal door de vertegenwoordigde instanties besproken en geaccepteerd is -soms met een voorbehoud op onderdelen- dan vormt het

B & I-plan voor elk van de individuele leden van het overlegorgaan een geformaliseerd en richtinggevend toetsings- en afstemmingskader.
Daar waar de oorspronkelijke belangentegenstellingen groot en veel in aantal waren, of waar de materie weerbarstig en complex was, wordt het vaststellen van het B & I-plan en daarmee het (goeddeels) op één lijn krijgen van alle belangen en belanghebbenden uiteindelijk als een uitermate positieve onderlinge afstemming ervaren (Schiermonnikoog, Biesbosch, Groote Peel).

Een breder kader

Overigens is er als gevolg van een voortschrijdende beleidsontwikkeling bij de diverse overheidsinstanties een tendens waarneembaar waarbij het nationaal park een onderdeel gaat vormen van een wijder geheel (bijvoorbeeld de Groote Peel in het kader van de VINEX - Nadere Uitwerking Brabant-Limburg; de Biesbosch in het kader van het SGR-Strategisch Groenproject). Verder zijn er ontwikkelingen gaande die op termijn kunnen leiden tot andere benaderingen, zoals de veranderde visie van het Staatsbosbeheer ten aanzien van de natuur- en recreatie-doelstellingen in het terreinbeheer

Toerusting overlegorgaan

Gereserveerde bedragen

Bij de statusverlening nationaal park in oprichting worden op basis van het VCNP-advies voor de oprichtingsfase financiële middelen ter beschikking gesteld. Het betreft zowel éénmalige alsook jaarlijks ter beschikking te stellen financiële middelen, te weten :

- éénmalig circa f. 1 miljoen (waarvan f. 660.000,- voor de bouw en inrichting van een nieuw te bouwen bezoekerscentrum als er nog geen bezoekerscentrum is). De rest wordt beschikbaar gesteld ten behoeve van inrichtingsmaatregelen.
- jaarlijks circa f. 0,5 miljoen afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het betreffende park (oppervlakte, soort beheer, eventuele achterstandssituaties in het beheer).
  Een deel van het resterende bedrag wordt besteed ten behoeve van educatie en voorlichting (coördinator educatie, ondersteunend educatief medewerker en educatieve programma's) alsmede ten behoeve van het opstellen van een B & I-plan.

Voor nadere informatie over de besteding van de beschikbaar gestelde financiële middelen zij verwezen naar paragraaf F (Financiën).

Procedure

Wanneer het B & I-plan aan de Minister ter goedkeuring wordt aangeboden, zal de Minister als onderdeel van zijn goedkeuring van dit plan ten behoeve van de definitieve statusverlening beoordelen welke specifieke financiële middelen hij beschikbaar stelt voor dat nationaal park teneinde de taakstelling als opgenomen in het goedgekeurde B & I-plan te kunnen realiseren.
In het algemeen zijn de geïnterviewden van mening dat zowel tijdens de oprichtingsfase alsook daarna voldoende financiële middelen beschikbaar komen, zij het dat men in de meeste gevallen wel spreekt van een minimum.
Beschikbaarstelling van de financiële middelen geschiedt op basis van een jaarlijks door ieder park in te dienen bestedingenplan. Deze plannen worden vrijwel steeds vóór 1 januari van het desbetreffende subsidiejaar bij de Minister aangeleverd.
De toezegging door de Minister van de financiële middelen verloopt naar de mening van betrokkenen veelal te traag zodat in sommige gevallen een aantal projecten niet meer kon worden uitgevoerd (bijvoorbeeld in geval van seizoensgebonden onderzoeken, of omdat voor de voorbereiding en aanbesteding van projecten te weinig tijd in het jaar resteerde).

Pilot-project

Projecten waarvoor financiële middelen zijn toegezegd die niet door de beheerder zelf worden uitgevoerd (onder andere onderzoeksopdrachten aan bureaus) worden steeds door LNV-centraal gegund op basis van offertes. Deze procedure is omslachtig en tijdrovend. Daarom is in 1991 voor de Biesbosch als enig nationaal park een pilotproject gestart, waarbij de toenmalige Directeur LNO Noord-Brabant, als secretaris van het overlegorgaan, gemachtigd werd namens de Minister financiële uitgaven te doen (beoordelen offertes, gunning, bevoorschotting en eindafrekening). De resultaten van deze pilot stemmen volgens betrokkenen tot tevredenheid.

Wijze van functioneren van de overlegorganen

Oordeel bij de definitieve statusverlening

Eén van de ijkpunten in het functioneren van de overlegorganen is het vaststellen van het B & I-plan inclusief hetgeen hierin is opgenomen over de samenstelling van het overlegorgaan in de definitief functionerende parken. Het blijkt dat bij de definitieve instelling de samenstelling van de overlegorganen niet (ingrijpend) wordt gewijzigd ten opzichte van de samenstelling gedurende de oprichtingsfase. Ten aanzien van het functioneren van het overlegorgaan zou dit er op kunnen wijzen dat binnen de gegeven bestuurlijke organisatie (overlegorgaan) geen dringende redenen zijn om wijzigingen aan te brengen. Met andere woorden, binnen de gegeven omstandigheden functioneren de overlegorganen goed. Deze conclusie is door de VCNP ook steeds opgenomen in haar adviezen over de B & I-plannen.

Mening instanties

Indirect zijn er aanwijzingen dat er toch behoefte bestaat aan wijzigingen dan wel in de samenstelling (de gremia), dan wel in de vertegenwoordiging (vanuit de gremia). Men mag aannemen dat de bestuursstructuur waarnaar wordt gezocht in de Biesbosch is ingegeven door onvoldoende mogelijkheden van het overlegorgaan om haar taken te vervullen. Ook de kritiek op de "bestuurlijke zwaarte" van vertegenwoordigers van publiekrechtelijke organen (met name bij de drie Limburgse parken, zie de B & I-plannen) geeft aan dat het functioneren, vooral ten aanzien van het mandaat dat men meebrengt, niet steeds optimaal wordt geacht.

Van bijzonder belang bij de interpretatie van het functioneren van de overlegorganen zijn daarom de interviews. Deze interviews geven een zeer gedifferentieerd beeld. In de bestuurlijke organisatie lijkt ieder park afzonderlijk een eigen identiteit te hebben, ook ten aanzien van de wijze waarop zij functioneren. De houding en werkwijze van de diverse voorzitters alsmede het functioneren van de agendacommissies (ambtelijk dan wel praktisch) zorgen voor een verdere differentiatie hierin.

Belangen tegenstellingen

Opvallend is dat het functioneren van een overlegorgaan zich lijkt te verhouden tot de mate van tegenstellingen die zich voordoen. In de Groote Peel is volgens geïnterviewden sprake van een zekere desinteresse omdat na de definitieve instelling geen strijd meer wordt gevoerd om de belangen. Dit uit zich met name in een geringe deelname aan de vergaderingen (Hamert). De belangen zijn afgekaart in het B & I-plan. Voor de Biesbosch wordt momenteel gezocht naar een bestuurlijke organisatie als een 'Parkschap'. In de Groote Peel wordt meer gezocht in de richting van een bestuurscollege.

In het Dwingelderveld waren er aanvankelijk verschillen in doelstelling. Thans is de verhouding tussen de participanten in het overlegorgaan verbeterd. Sprekend is de opmerking dat "ondanks, of juist vanwege, voortdurende concessies en compromissen" sprake is van een groeiend gemeenschappelijk belang binnen het overlegorgaan Dwingelderveld. Het functioneren van het overlegorgaan als discussieplatform heeft eerder ook in de Biesbosch bijgedragen aan het op een lijn brengen van betrokkenen.
Het verschil in achtergrond en de veelheid aan belangentegenstellingen maakt volgens geïnterviewden het functioneren van de overlegorganen er niet makkelijk op. Men kan van een andere partij ervaren dat te weinig rekening wordt gehouden met zijn eigen belangen of de taken waarvoor men staat. Anderzijds kan dit worden uitgelegd als het voorop stellen van eigen belang dat contraproduktief werkt. Ook de moeizame besluitvorming na een langdurig proces wordt genoemd als een kenmerk van de gekozen bestuursstructuur.

Functioneren op detailniveau

Er bestaan zeer uit een lopende meningen over het functioneren van de overlegorganen op 'detail'-niveau. Met uitzondering van de Biesbosch en de Groote Peel wordt hier in de totale breedte wel positief over gedacht (naar tevredenheid, groeiend gemeenschappelijk belang, evenredig met het draagvlak).

De uitspraak *"de huidige werkwijze van het overlegorgaan is de enige weg naar een nationaal park met een zo groot mogelijke support"* is wellicht tekenend.
Ook al kan men op verschillende punten, van verschillende partijen, verschillende meningen horen over het functioneren van de overlegorganen in al zijn diversiteit, in totaliteit denkt men hierover positief zolang die verschillen maar aanwezig zijn.

H. DRAAGVLAK

Draagvlak als voorwaarde

Omdat een nationaal park en een daarbij behorend overlegorgaan alleen goed kunnen functioneren bij de gratie van de instemming van alle bestuurlijk en maatschappelijk betrokkenen, is een draagvlak voor dat functioneren en voor de uitvoering van activiteiten zonder meer noodzakelijk.

Behalve de jaarverslagen van de overlegorganen zijn de interviews de belangrijkste bron om te constateren of er zo'n draagvlak is.

Groeiend draagvlak

De geïnterviewden geven bijna allen aan dat er gaande het functioneren van het nationaal park (i.o.) geleidelijk aan een maatschappelijk draagvlak is gegroeid. De jaarverslagen bevestigen dat beeld.

In dit verband kan worden gezegd dat het "parkenmodel" -in vergelijking met andere gebiedsgerichte overleg- en samenwerkingsverbanden- relatief hoog scoort waar het gaat om het creëren van betrokkenheid en maatschappelijk draagvlak. Dit blijkt ook uit het onderzoek "Getting on speaking terms" (Landbouwuniversiteit Wageningen, 1993).

Houding groeperingen

Bij de start van een nationaal park i.o. blijkt er in de streek met name bij de bevolking en bij de diverse maatschappelijke groeperingen nog maar weinig kennis aanwezig te zijn over de feitelijke betekenis en de concrete reikwijdte van een nationaal park. Het park is ter plaatse een nieuw fenomeen waaraan iedereen nog moet wennen en waaraan het overlegorgaan nog inhoud en vorm moet gaan geven. De houding van veel betrokkenen varieert op dat moment dan ook, afhankelijk van de belangen, van afwachtend tot wantrouwend. Boeren en campinghouders vragen zich af wat het nationaal park daadwerkelijk zal gaan betekenen voor hun bedrijfsvoering. Jagers en recreanten vrezen vergaande beperkingen. Bewoners in de omgeving zijn bang voor hekken om "hun" gebied waar ze tot dan toe min of meer vrijelijk toegang hadden. En natuurbeschermingsinstanties waarschuwen voor verstoring als gevolg van de door hen verwachte grote toeloop van bezoekers.

Investeren in draagvlak

Uit de interviews blijkt dat van het begin af aan veel geïnvesteerd is om kennis en begrip te kweken, om vragen te beantwoorden, om onzekerheden en wantrouwen weg te werken, en om aldus -geleidelijk aan- betrokkenheid, vertrouwen, instemming, ondersteuning en actieve medewerking te bewerkstelligen.

Cruciaal in dit proces is, zo stellen de geïnterviewden, de houding van de voorzitter van het overlegorgaan en het secretariaat. Daarnaast blijkt ook de werkwijze en het functioneren van het overlegorgaan zelf van grote betekenis te zijn, alsmede het totaal van de voorlichtings- en educatie-activiteiten in het park en in de streek.
Een open en een alerte benadering door het overlegorgaan, maar ook door de afzonderlijke leden van dat overlegorgaan is, zo wordt gesteld, een essentieel vereiste. Openbaar vergaderen van het overlegorgaan (alle overlegorganen),en het geven van spreekrecht aan toehoorders (Dwingelderveld) spelen daarbij een positieve rol, evenals voorlichting middels een eigen informatiebulletin (Veldspraak Dwingelderveld, Peeljuffer Groote Peel, Kraggekrante Weerribben).

Betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen

Daar waar de bevolking in zijn geheel en de diverse maatschappelijke groeperingen ieder afzonderlijk van meet af aan bij de werkzaamheden van het overlegorgaan betrokken worden, is het realiseren van een draagvlak het meest succesvol gebleken. Zo ontstond er op Schiermonnikoog -na aanvankelijk fel verzet van de bevolking- pas een draagvlak voor het door het overlegorgaan op te stellen B & I-plan, nadat het overlegorgaan de bevolking zelf direct liet meewerken aan de opstelling ervan.

In de Biesbosch is tijdens de oprichtingsperiode steeds veel overleg gevoerd met de watersporters. Dat heeft er toe geleid dat hun aanvankeljke houding van argwaan en verzet veranderde in instemming met het B & I-plan, zij het dat de watersporters waakzaam blijven voor wat betreft de toegezegde realisering van het Aakvlaai-project. En met de Wildbeheerseenheid zijn, na intensief overleg, goede afspraken gemaakt over het wildbeheer in en om de Biesbosch.

Draagvlak bij boeren

De boeren zijn bij de meeste parken niet vertegenwoordigd in het overlegorgaan. Wèl maken zij meestal deel uit van een Gebruikersraad of van een direct aan het overlegorgaan verbonden en geformaliseerde Agrarische werkgroep. Ook dit blijkt geleid te hebben tot een zeker draagvlak voor het nationaal park (Biesbosch en Groote Peel).

Draagvlak bij recreatie-ondernemers

Bij de recreatie-ondernemers is de tot standkoming van een draagvlak vaak moeizaam, vooral ook omdat zij meestal geen eigen vertegenwoordiging hebben in het overlegorgaan. De zetel die een eventueel in de streek aanwezig recreatieschap in het overlegorgaan heeft wordt door de recreatie-ondernemers niet ervaren als een eigen vertegenwoordigingsmogelijkheid. Wèl is er dikwijls vanuit het overlegorgaan overleg met de betrokken recreatie-ondernemers (bijvoorbeeld rondvaartbootexploitanten in de Biesbosch), of zijn recreatie-ondernemers vertegenwoordigd in een Recreatiecommissie. In Dwingelderveld treedt de beheerder van een binnen het park gelegen camping feitelijk op als vertegenwoordiger van de betrokken recreatie-ondernemers.

De recreatie-ondernemers ervaren overigens de directe nabijheid van een nationaal park steeds meer als een onderdeel van het produkt dat zij als ondernemer hun klanten te bieden hebben. Dit besef bevordert een positieve benadering van het park, bewerkstelligt daarmee een draagvlak en creëert de behoefte aan samenwerking, zowel onderling als met het park. Eén en ander wordt bevestigd door Recron-onderzoeken en door de feitelijke opstelling van individuele recreatie-ondernemers (camping de Noordster in Dwingeloo, recreatiecentrum Elfenmeer bij de Meinweg).

Belangstelling

De belangstelling van de lokale bevolking voor vergaderingen van het overlegorgaan is wisselend. Op Schiermonnikoog is die groot te noemen, evenals -bij tijd en wijle- bij Dwingelderveld. Ook de vergaderingen van de Meinweg kennen vaak een grote publieke belangstelling. Bij de Groote Peel en de Biesbosch is die belangstelling minder.

De vergaderingen van overlegorganen genieten overigens alle de belangstelling van de lokale media.

Rol van V&E

Een consistente, structurele en continue aanpak van voorlichting en educatie werkt, zo stelt men, uitermate positief waar het gaat om het creëren van een breed en concreet draagvlak in de streek.

Voorlichting over de gang van zaken via informatiebulletins en via lokale- en regionale pers zijn daarvoor doelgerichte methoden die vrijwel overal gehanteerd worden. Met andere middelen en projecten worden bezoekers en schooljeugd (via de scholen) bereikt en daarmee -via de jeugd en anderszins- de volwassenen in de wijde omgeving. Aldus ontstaat er inzicht in en begrip voor de vele uiteenlopende maatregelen die het overlegorgaan en de beheerders in het park ten uitvoer brengen. De streek krijgt daarmee meer dan ooit het gevoel dat het gebied (weer) "van hen" is.

Behoud van draagvlak

Al met al is er, zo stellen de geïnterviewden, wanneer het overlegorgaan na enkele jaren van intensief werken en overleg voeren het B & I-plan heeft vastgesteld en wanneer daarop het park definitief wordt ingesteld, een aanzienlijk en breed maatschappelijk draagvlak gegroeid. Maar ook wanneer het park definitief is ingesteld blijkt het nodig om zorg te blijven besteden aan de instandhouding van het draagvlak. Want steeds kan, bijvoorbeeld bij problemen, de positie en het standpunt van instanties die in het overlegorgaan vertegenwoordigd zijn, zodanig op weerstand en onbegrip stuiten, dat het maatschappelijk draagvlak in gevaar kan komen (Dwingelderveld).

I. MEERWAARDE

Natuur

Hogere prioriteit aan natuurbeheer

De positieve effecten van specifieke maatregelen op de natuur worden door alle geïnterviewden gezien als een gevolg van de in het kader van het park beschikbaar gestelde financiële middelen of, als gevolg van de inzet van deze financiële middelen, gegenereerde gelden uit andere (reguliere) bronnen. Daar waar bepaalde maatregelen ook zouden hebben plaatsgevonden zonder de status nationaal park, heeft het park hierop volgens geïnterviewden versnellend gewerkt door een hogere prioriteit die aan het natuurbeheer werd gegeven.

Katalyserende werking

De terreinbeherende organisaties zijn ten aanzien van de natuur van mening dat er in de nationale parken een duidelijke meerwaarde is bereikt, dan wel dat zij positieve verwachtingen hebben over het bereiken hiervan. Het park heeft volgens hen een katalyserende werking op het bereiken van de gestelde doelen.

Bijdrage aan ontwikkeling van draagvlak

Vanuit het secretariaat van de overlegorganen is opgemerkt dat, zo de effecten van op de natuur gerichte maatregelen wellicht nog niet zijn te kwantificeren, de maatregelen wel een positieve bijdrage hebben geleverd aan de ontwikkeling van het draagvlak voor het natuurbeheer en de natuurbescherming. Ook wordt als belangrijke meerwaarde genoemd dat de bestaande plannen mede in een breder ruimtelijk kader geïntegreerd zijn in het B & I-plan en structurele monitoring is geïntroduceerd

Uitvoering B & I-plan als voorwaarde

Niet-terreinbeherende natuur- en milieuorganisaties zijn over het algemeen kritischer. Positief gewaardeerd wordt de inperking van mogelijkheden voor jacht. Kritische kanttekeningen worden door hen vooral geplaatst bij de wijze waarop de functies recreatie, landbouw en bosbouw in het beheer worden benaderd en dat de terreinbeheerders nog te weinig extra reguliere middelen beschikbaar stellen voor het natuurbeheer. Zij staan echter positief-kritisch tegenover de meerwaarde voor de natuur in de nationale parken, mits hetgeen in de B&I-plannen is neergelegd ook zal worden uitgevoerd. Men ziet deze uitvoering echter niet als een automatisme en zal de vinger aan de pols blijven houden.

Educatie & voorlichting

Meer structurele en programmatische aanpak V & E

Alle geïnterviewden zijn van mening dat de status nationaal park een meerwaarde heeft opgeleverd voor educatie en voorlichting. Zonder deze status zou de inzet van educatie en voorlichting en de structurele en programmatische benadering niet tot het huidige niveau zijn ontwikkeld.
De financiële bijdrage heeft daarbij enerzijds extra mogelijkheden geschapen, anderzijds is door de integrale aanpak beter gebruik gemaakt van de mogelijkheden die onder meer bij vrijwilligersorganisaties voorhanden zijn. Ook in de Biesbosch, waar qua coördinatie de educatie en voorlichting nog onvoldoende is ontwikkeld, is toch reeds

sprake van een meerwaarde door vergroting van activiteiten volgens de geïnterviewden

Grotere betrokkenheid van de bevolking

Algemeen is men van mening dat het nationaal park vanuit haar doelstelling ten aanzien van voorlichting en educatie heeft bijgedragen aan een grotere en positieve betrokkenheid van de bevolking bij het gebied. Hierdoor is eveneens een groter draagvlak ontstaan voor natuurbeheer en -behoud.
In een enkel geval (Schiermonnikoog) is de behoefte van de bevolking aan betrokkenheid bij natuurbeheer zodanig gegroeid dat dit heeft geleid tot meningsverschillen met de beheerder. Wel dient daarbij te worden opgemerkt dat men voor de instelling in het geheel niet werd betrokken bij het beheer.

Extra aandacht en activiteiten voor V & E

De terreinbeherende organisaties zijn van mening dat uit de parkstatus voor hen extra activiteiten en aandacht voortvloeien. Eveneens komt dit tot uitdrukking bij de hogere reguliere uitgaven voor inrichtingskosten, bezoekerscentra en de planmatige opzet terreingebonden voorlichting. Hiervoor worden geen specifieke middelen beschikbaar gesteld.
De extra activiteiten zijn mede het gevolg van het genererend effect van de geïntegreerde aanpak van voorlichting en educatie.
In dit verband wordt tevens de behoefte geconstateerd aan meer inhoudelijk overleg binnen het Overlegorgaan met betrekking tot voorlichting en educatie. Vooral in de zuidelijke parken is dit naar voren gebracht

Recreatie

Verhoging recreatieve (gebruiks-) waarden

Vrijwel alle geïnterviewden zijn van oordeel dat de positieve effecten van specifieke maatregelen op het desbetreffende natuurgebied en in het bijzonder voor de recreatieve waarden van het gebied een gevolg zijn van het nationaal park en/of de in dat kader ter beschikking gestelde financiële middelen. Het duidelijkst wordt dit gezegd door een meerderheid van de geïnterviewden in hun mening over het Nationaal Park Schiermonnikoog. Zij spreken expliciet uit dat bepaalde voorzieningen, zoals bijvoorbeeld het uitzichtspunt bunker Wasserman, zonder het park niet zouden zijn gerealiseerd. Ten aanzien van de nationale parken in Zuid-Nederland (met name Biesbosch) erkent één van de geïnterviewden dat de kloof met andere niet-parkgebieden in Nederland groter is geworden, omdat er geld is voor de nationale parken.

Voorbeelden van meerwaarde

Als voorbeelden van meerwaarde worden door diverse geïnterviewden, naast gerealiseerde voorzieningen (zoals kanoroutes in de Biesbosch, de tweede schaapskooi en een gehandicaptenpad in Dwingelderveld), ook processen genoemd (bijvoorbeeld vergroting betrokkenheid en draagvlak van de bevolking alsook het ontstaan van een lange termijnvisie op Schiermonnikoog, het ontstaan van structureel overleg met recreatie-ondernemers op Schiermonnikoog en in Dwingelderveld). Als indirecte meerwaarde van het nationaal park noemt één van terreinbeherende instanties in Dwingelderveld het honoreren door een gemeente van de bezwaren tegen uitbreiding van een aan het park grenzende camping.

Mening terreinbeheerders

Uit de interviews blijkt dat de terreinbeherende instanties over het algemeen van mening zijn dat de instelling van een nationaal park i.o. ook een recreatieve meerwaarde heeft opgeleverd. Naast de gerealiseerde voorzieningen wijst een terreinbeherende instantie in de Biesbosch op een gewijzigde houding bij de recreatieschappen, in die zin dat deze zich meer op de natuur zijn gaan concentreren.

Mening recreatiesector

Voor wat betreft de recreatiesector erkent een meerderheid van de geïnterviewden de meerwaarde van de nationale parken voor recreanten. Twee geïnterviewden uit de recreatiesector (waaronder het Zuid-Hollandse recreatieschap in de Biesbosch) zijn evenwel van mening dat instelling van een nationaal park geen recreatieve meerwaarde voor de recreatie en/of de recreant heeft opgeleverd. Zij onderbouwen hun mening door de stelling dat er niet gekozen is voor een ruimere openstelling respektievelijk door te wijzen op een verlies aan recreatiemogelijkheden binnen het park. Het desbetreffende recreatieschap heeft overigens wèl waardering voor de in het kader van het nationaal park gerealiseerde projecten.

Onderzoek

De volgende meerwaarden voor het aspect onderzoek werden door de geïnterviewden genoemd :

- De bijdrage die onderzoeken in het kader van de nationale parken hebben geleverd aan fundamenteel andere beheerskeuzen. Deze onderzoeken werden geëntameerd door de overlegorganen. Dit proces wordt als belangrijke meerwaarde gezien.
- In een aantal gevallen zou zonder het instrument van de nationale parken geen onderzoek zijn gedaan naar negatieve invloeden als vervuiling en verdroging.
- Het dankzij geringe financiële bijdragen vanuit de parken gerealiseerde onderzoek heeft door de inzet van vrijwilligers een meer structureel karakter gekregen. Dit wordt met name van belang geacht voor monitoringprojecten. Door geïnterviewden wordt er op gewezen dat voorkomen moet worden dat bij vrijwilligers het idee gaat ontstaan dat zij gratis leverancier zijn van informatie en kennis.
- Door de overlegorganen kan een commissie in het leven worden geroepen om onderzoek te structureren en te coördineren. In twee parken (Schiermonnikoog en Biesbosch) is een dergelijke commissie al ingesteld.

Bestuur en organisatie

Afstemming van taken en integratiekader voor plannen

In een nationaal park worden diverse deelbelangen samen gebracht. gericht op de realisering van een (meervoudige) doelstelling, te weten plannen natuurbehoud/ontwikkeling gekoppeld aan educatie & voorlichting, natuurgerichte recreatie en onderzoek. Het overlegorgaan vormt een afspiegeling van de bij het park betrokken belangen, voor zover deze belangen worden behartigd door instanties die publiekrechtelijke of privaatrechtelijke taken en verantwoordelijkheden in het parkgebied hebben.

Het instellen en functioneren van een overlegorgaan wordt over het geheel genomen door praktisch alle betrokkenen als een zeer positieve zaak en als een belangrijke meerwaarde van het nationaal park beschouwd.
Het overlegorgaan vormt het integratiekader voor ontwikkelingen, planvorming en uitvoering van projecten in of in relatie tot het parkgebied. Het brengt een betere samenhang aan tussen de diverse beleidsvelden en tussen beleid en beheer. Het biedt mogelijkheden voor discussie inzake allerlei problemen en het stimuleert oplossingsgericht werken. Het overlegorgaan brengt partijen bij elkaar, versterkt het gemeenschappelijke commitment van bestuurders, beheerders en belangengroeperingen ten aanzien van de realisering van de parkdoelstellingen en initieert daarvoor maatschappelijk draagvlak. Zonder een nationaal park zou dit alles niet of slechts ten dele kunnen worden bereikt.

Nadere nuancering

De brede erkenning van deze bestuurlijke/organisatorische meerwaarde van de nationale parken verdient echter nadere nuancering. Bij nadere beschouwing van de onderscheiden parken komt een gedifferentieerd beeld naar voren :

- Alle overlegorganen doorlopen een moeilijke beginperiode waarin de participanten vooral vanuit het belang van de eigen organisatie opereren en waarin zij in het algemeen nog te weinig oog hebben voor de realisering van de gemeenschappelijke parkdoelstellingen. Dit doet zich vooral voor tijdens de oprichtingsfase van het park. In deze fase wordt het B & I-plan opgesteld en moeten belangentegenstellingen in dat kader tot een oplossing worden gebracht.
- Met de definitieve instelling van het nationaal park komt het overlegorgaan meestal in een rustiger vaarwater. Het gemeenschappelijke B & I-plan is door de Minister goedgekeurd, de implementatiefase breekt aan. Het accent komt meer te liggen op coördinatie en uitvoering van de diverse projecten.
- Dit heeft enerzijds een gunstig effect op de output en de voortgang, anderzijds gaat dit bij sommige overlegorganen gepaard met een verminderde belangstelling en presentie van (een deel van) de participanten.
- Bij sommige overlegorganen blijft een zekere spanning bestaan tussen de beheerders en bestuurders (zoals in Dwingelderveld). Zo is bijvoorbeeld Natuurmonumenten van mening dat er in het overlegorgaan te veel compromissen worden gesloten en achten anderzijds de bestuurders bij de beheerder te weinig flexibiliteit aanwezig voor het bereiken van oplossingen.
- Een aantal geïnterviewden acht de structuur van het overlegorgaan met agendacommissie en werkgroepen te zwaar (voorbeeld Biesbosch). Het vergt een relatief grote tijdsinvestering en de werkwijze kan efficiënter. Ook worden kanttekeningen geplaatst bij de soms langdurige en moeizame besluitvorming. Sommigen achten voorts de samenstelling van het overlegorgaan in kwantitatieve zin niet evenwichtig: te veel bestuurders, te weinig beheerders. Door anderen wordt een lans gebroken voor deelname van specifieke belangengroepen en organisaties.
- In enkele gevallen worden door de geïnterviewden vraagtekens geplaatst bij de mate waarin sommige participanten (zoals gemeentebesturen) het door hen aangegane commitment (bijvoorbeeld in planologisch kader) tot uiting brengen.
- In dat licht kan het afsluiten van een convenant tussen de betrokken participanten, gericht op het realiseren van de parkdoelstellingen op basis van het B & I-plan, in de praktijk als een goed

bindmiddel worden beschouwd. Tot nu toe is dit slechts bij één nationaal park (Biesbosch) haalbaar gebleken.

- Een ander aandachtspunt vormt in de ogen van een aantal geïnterviewden het ontbreken van een formele rechtspersoonlijkheid van de overlegorganen.

Positieve mening over de overlegorganen

Ondanks al deze meer en minder kritische kanttekeningen en nuanceringen, kan per saldo worden geconstateerd dat de functie van de over-legorganen van nationale parken als "bindmiddel" tussen vele vaak tegengestelde belangen in een gebied en als katalysator van plannen en projecten, over de hele lijn wordt onderschreven en positief wordt gewaardeerd. De overlegorganen genereren betrokkenheid en samenwerking van bestuurders, beheerders en locale bevolking en versterken het draagvlak voor natuurbeheer alsook voor de daarop geënte educatie en recreatie.
Een aantal geïnterviewde instanties beschouwt dit als de tot nu toe meest tastbare meerwaarde van de nationale parken.

Draagvlak

Effecten op bezoekers

De groei van een breed draagvlak, zo stellen de geïnterviewden, levert niet alleen een positief effect op voor het park zelf en voor de gebruikers van het gebied, maar ook anderszins.
, ook een positieve attitude bij bezoekers-van-elders voor natuurbeheer en natuurontwikkeling in hun eigen omgeving.
Verder worden de onderscheiden maatschappelijke groeperingen door hun betrokkenheid gestimuleerd om hun eigen zienswijze op het park over te brengen op verwante groeperingen elders die in vergelijkbare situaties verkeren. Zo blijken recreatie-ondernemers hun (positieve) ervaringen ook uit dragen naar hun collega's elders in het land.

Belangstelling van andere organisaties

Ook blijkt dat een aantal parken (met name Schiermonnikoog, Dwingelderveld, Biesbosch) meer en meer belangstelling genieten van allerlei maatschappelijke en bestuurlijke organisaties verspreid over het hele land, met name om antwoord te krijgen op de vraag of en hoeverre het "parkenmodel" ook in hun eigen situatie bruikbaar is. Zo wordt buiten het parkencircuit draagvlak voor de nationale parken gecreëerd

BIJLAGE 1

SAMENSTELLING VAN PROJECTGROEP EN BEGELEIDINGSCOMMISSIE OVERZICHT VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

A. Samenstelling projectgroep en begeleidingscommissie

Projectgroep

Alternerend voorzitter	drs. A. Boer / mr. B.H.J. van der Veer
Leden	drs. E.C. Ganzevoort
	drs. P.E.C. Kelderman
	B.A.J..J. Posma
	drs. G.A.C.M. Verschuren (tot 1 januari 1996)

Begeleidingscommissie

Leden	drs. M. Berndsen
	ir. R.J. Heijink (tot september 1995)
	ir. E.P.L. Hessels
	mr. L.J. Meiresonne
	ing. G. Mostert
	W.L.M. Schermer Voest (vanaf september 1995)

B. Overzicht van geïnterviewde personen

NP Schiermonnikoog

- drs. F.G. Blanckenborg, inspecteur Noord van Natuurmonumenten
- J.W. Boekhoven, burgemeester Schiermonnikoog
- drs. F. Bouwers, consulent Openluchtrecreatie Noord
- H. Koning, toenmalig vertegenwoordiger van de bevolking in het overlegorgaan
- P. Verbij, toenmalig opzichter van Natuurmonumenten
- T. de Vries, co-secretaris overlegorgaan
- L. Wiersema, coördinator Voorlichting & Educatie

NP Dwingelderveld

- drs. F.G. Blanckenborg, inspecteur Noord van Natuurmonumenten
- drs. F. Bouwers, toenmalig consulent Openluchtrecreatie Noord
- ing. H. van Dam, toenmalig secretaris Recreatieschap Zuid-West Drenthe

- H. Dekker, lid werkgroep Voorlichting & Educatie
- ir. A. de Gelder, oud-regiohoofd Staatsbosbeheer Drenthe-Zuid
- ir. B.J. Jenster, toenmalig plv. consulent Natuur, Bos, Landschap en Fauna in Drenthe
- P. Kerssies, districtshoofd Staatsbosbeheer Drenthe-Zuid
- J. Klop, directeur camping De Noordster
- mr. J.H. van der Laan, burgemeester Dwingeloo
- ing. R. de Leeuw, districtshoofd Natuurmonumenten
- ing. P.W. Pasman, medewerker secretariaat
- ing. J.J. Schiphorst, toenmalig coördinator Voorlichting & Educatie Noordoost-Nederland
- Schuiling. Districtsmedewerker Natuurmonumenten
- Tuttel, toenmalig consulent Natuur- en Milieu-educatie in Drenthe
- mr. W.R. Visser, secretaris overlegorgaan

NP Biesbosch

- H.C.P. van Bokkum, directeur Natuur- en Recreatieschap Hollandse Biesbosch
- drs. J. Borgman, voorzitter overlegorgaan
- ir. W.F.S. Duffhues, toenmalig Directeur LNO Zuid
- j. Elzinga, burgemeester Made en Drimmelen
- C.J.van Helteren, directeur Natuur- en Recreatieschap NP De Biesbosch
- ir. E.A. Hinborch, voorzitter Werkgroep Behoud De Biesbosch
- mr. C.J.A. Houtepen, beleidsmedewerker Provincie Noord-Brabant
- W.H.M. van Oosterhout, algemeen. medewerker Natuur- en Recreatieschap NP De Biesbosch
- ir. G.J. van der Sar, voormalig consulent Openluchtrecreatie Zuid
- J.W. Sluimer, voorzitter Federatie van Watersportverenigingen
- F.D.R. Veenhuizen, districtshoofd Staatsbosbeheer
- L.H.J. Verheijen, gedeputeerde Noord-Brabant
- ing. H.L. Zingstra, toenmalig acting-secretaris overlegorgaan

NP Groote Peel

- jhr. ir. W.H.J. de Beaufort, regiohoofd Peel en Maas van Staatsbosbeheer
- dr.ir. H.P.F. Curfs, toenmalig directeur LNO Limburg
- drs. J. Eppink, voormalig coördinator V & E Zuidoost-Nederland
- drs. H.F. Groen, vertegenwoordiger Provincie Limburg in het overlegorgaan
- ir. G. Hendriks, seniorbeleidsmedewerker Samenwerkingsverband Regio Eindhoven

- mr. C.J.A. Houtepen, beleidsmedewerker Provincie Noord-Brabant
- mr. J.G. Janssen, oud-wethouder Gemeente Asten
- ing. G. Jonkman, districtshoofd Staatsbosbeheer
- ir. G.J. van der Sar, voormalig consulent Openluchtrecreatie Zuid
- M,J.H. Straver, coördinator Voorlichting & Educatie Zuidoost-Nederland
- drs. K. Timmer, toenmalig beleidsmedewerker Natuur, Bos, Landschap en Fauna in Limburg
- L.H.J. Verheijen, gedeputeerde Noord-Brabant

NP Hamert

- dr.ir. H.P.F. Curfs, toenmalig secretaris overlegorgaan/directeur LNO Limburg
- Douven, voorzitter overlegorgaan
- drs. J. Eppink, voormalig coördinator V & E Zuidoost-Nederland
- drs. H.F. Groen, vertegenwoordiger van de Provincie Limburg in het overlegorgaan
- drs. A.J.M. Lenders, voorzitter Natuurhistorisch Genootschap Limburg
- ir. G.J. van der Sar, voormalig consulent Openluchtrecreatie Zuid
- M.J.H. Straver, coördinator Voorlichting & Educatie Zuidoost-Nederland .
- drs. K. Timmer, beleidsmedewerker Natuur, Bos, Landschap en Fauna in Limburg
- A.M. Verstralen, toenmalig co-secretaris overleg-orgaan/directeur Limburgs Landschap

NP Meinweg

- jhr. ir. W.H.J. de Beaufort, regiohoofd Peel en Maas van Staats-bosbeheer
- dr.ir. H.P.F. Curfs, secretaris overlegorgaan/directeur LNO Limburg
- L.W.M. Douven, voorzitter overlegorgaan
- drs. J. Eppink, voormalig coördinator V & E Zuidoost-Nederland
- drs. H.F. Groen, vertegenwoordiger Provincie Limburg in over-legorgaan
- ing. G. Jonkman, districtshoofd Staatsbosbeheer
- drs. A.J.M. Lenders, voorzitter Natuurhistorisch Genootschap Limburg
- ir. G.J. van der Sar, voormalig Consulent Openluchtrecreatie Zuid
- M.H.J. Straver, coördinator Voorlichting & Educatie Zuidoost-Nederland
- drs. K. Timmer, beleidsmedewerker Natuur, Bos, Landschap en Fauna in Limburg

BIJLAGE 2

ANALYSE GEGEVENS RECREATIEF GEBRUIK

I. Inleiding

Het recreatief gebruik van natuurgebieden kent een aantal aspecten. Dit zijn onder andere:

- Het bezoek uitgedrukt in een kwantitatieve maat voor het gehele gebied.
- De aard van de bezoekers als kwalitatieve maat.
- De zonering als kwantitatieve maat van het gebruik van gebiedsonderdelen.
- De zonering van het gebruik naar de kwaliteit van het gebied zowel vanuit de optiek van de bezoekers (bijvoorbeeld motivatieverspreiding) als vanuit de optiek van de natuurbeheerder (bijvoorbeeld draagkrachtonderzoek).

Recreatie onderzoeken naar aard van de bezoekers, de zonering van het recreatief gebruik en draagkrachtonderzoek hebben een intensief karakter en zijn relatief duur. Deze onderzoeken beperken zich tot 'standaarddagen' en vinden periodiek plaats (meestal om de 5 à 10 jaar).
Het onderzoek naar kwantitatief gebruik van gebieden kan continu plaatsvinden en is relatief goedkoop. Gegevens worden verkregen als doel (bijvoorbeeld telling bootpassages) dan wel als bijprodukt (administratie verkoop toegangskaarten). Daar waar het tellen doel is, zijn de tellingen soms geautomatiseerd (toegangshekjes, fotoelectrische waarnemingen).

In verschillende gebieden vinden continue tellingen reeds een groot aantal jaren plaats. Uit deze gegevens kan daarom niet enkel een indruk verkregen worden van de ontwikkeling van het recreatief gebruik over de seizoenen, maar ook over een lange reeks van jaren.
De voorliggende analyse ten behoeve van de evaluatie nationale parken heeft betrekking op de langjarige ontwikkeling.

Continue metingen beperken zich over het algemeen tot één aspect zoals sluisbewegingen, bootpassages en bezoekers aan een bezoekerscentrum. Ontwikkelingen die buiten het waarnemingsbeeld van de telling vallen kunnen daarom niet zichtbaar worden gemaakt. Zo ook niet plotse ontwikkelingen als de kanovaart die niet wordt geteld bij sluis- of brugpassages. Dit betekent dat tellingen vaak geen maat zijn voor het recreatief gebruik, maar slechts een indicatie geven van de ontwikkeling (van soms een enkel aspect) hiervan.

II. Gegevens

A. Nationale Parken

- Schiermonnikoog
Tellingen eilandbezoek 1960-1992 (gegevens Gemeente Schiermonnikoog)
De bezoekersaantallen van Schiermonnikoog zijn gebaseerd op de tellingen van de overtochten met de veerdienst en de jachthaven-telling. Zij geven als zodanig een goede indruk van het bezoek aan het eiland.
De laatste jaren neemt het aantal kanovaarders naar de Waddeneilanden toe (mededeling co-secretaris overlegorgaan). Bezoekers per kano vallen voor een deel nog buiten de tellingen.
Voor de periode 1960-'80 zijn de jaarbezoeken bekend van 1960, '63, '66, '69, '71, '75 en '80.
Door de co-secretaris van het overlegorgaan wordt gewezen op het mogelijk belangrijke gegeven dat in 1972 het eiland is aangesloten op het aardgasnet. Dit kan mogelijk gevolgen hebben gehad voor het winterbezoek.

Tellingen bezoek De Oude Centrale (bezoekerscentrum) 1985-1992 (gegevens uit de jaarverslagen van het bezoekerscentrum). De telling van 1985 werd geschat.

- Dwingelderveld

Recreatie-onderzoek 'Recreatie in het Nationaal Park Dwingelderveld (1990)

In de periode september 1987 t/m augustus 1988 is door het SBB een recreatie-onderzoek uitgevoerd dat onder meer als doel had inzicht te krijgen in de bezoekersaantallen van het gebied.

- Weerribben

Scheepvaartbewegingen op de vaarwegen in Noordwest-Overijssel 1965-1993 (gegevens van de Hoofdgroep milieu en waterstaat van de Provincie Overijssel).

De scheepvaartpassages zijn geregistreerd door de brug-/sluiswachters en onderverdeeld in beroeps- en recreatievaart. Bij de Blauwe Hand vindt ook een geautomatiseerde foto-electrische telling plaats. In deze analyse wordt slechts gebruik gemaakt van de handtellingen van de totale recreatievaart omdat de tellingen bij de Blauwe Hand, vooral in de beginjaren, incidenteel plaatsvonden.

De tellingen bij de Scheerebrug geven de scheepvaartpassages van belang voor het Nationaal Park De Weerribben omdat, in tegenstelling tot de passages bij Ossenzijl, het scheepvaartverkeer zich hier na de telling niet splitst in twee vaarwegen (bij Ossenzijl splitsing in Kalenberger-gracht en Kanaal Steenwijk-Ossenzijl).

Voor de periode 1965-1987 zijn gegevens voorhanden van 1965, '70, '75, '80, '85 en '87.

Recreatie-onderzoek 'Kleine watersport in de Weerribben' (1988) en Recreatie-onderzoek 'De Weerribben. Een kwantificerend onderzoek van de waterrecreatie langs de Kalenbergergracht' (1988)

In het onderzoek naar de kleine watersport wordt gewezen op de stormachtige ontwikkeling van de kanovaart. Deze ontwikkeling komt niet in de telling van de scheepvaartpassages tot uitdrukking omdat de bruggen voor deze vaartuigen niet worden bediend.

- Zuid-Kennemerland

Bezoekersaantallen Nationaal Park De Kennemerduinen 1951-1992 (gegevens uit de jaarverslagen van de Stichting Kennemerduinen)

De verwerking van de tellingen van de bezoekersaantallen over de jaren 1951-1987 vond op andere wijze plaats dan over de jaren 1984-1992. De tellingen over de jaren 1984-1992 werden gecorrigeerd op basis van de overlappende periode 1984-1987.

Omdat (legale) toegang slechts mogelijk is middels een toegangskaart geven de cijfers van De Kennemerduinen een goed beeld van het jaarbezoek.

Recreatie-onderzoek 'Recreatie in het Nationaal Park i.o. Zuid-Kennemerland (1994)

Het onderzoek had ondermeer tot doel inzicht te krijgen in de omvang van het bezoek aan het nationaal park.

- Biesbosch

Sluispassages Biesbosch 1980-1993 (gegevens Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland)

Bij de tellingen van de sluispassages is een onderscheid gemaakt tussen beroepsvaart en recreatievaart. In deze analyse is slechts gebruik gemaakt van de tellingen van de recreatievaart.

De tellingen zijn verricht bij de Biesboschsluis, Spieringsluis, Ottersluis en Helsluis. De tellingen van de Helsluis zijn slechts bekend vanaf 1987.

Werden vóór 1985 de bijboten geteld, vanaf 1985 vond dit niet meer plaats. Op basis van een lineaire regressie over de jaren 1980-1984 en 1985-1993 werd een correctiefactor berekend voor de jaren 1980- 1984.

Recreatie-onderzoek 'Openluchtrecreatie en natuurlijk milieu in De Biesbosch' (1984) en Recreatie-onderzoek 'Recreatie in De Biesboch' (1992)

De gegevens van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland stemmen niet overeen met de waarden voor deze jaren vermeld in het recreatie-onderzoek van 1984 (deelrapport scenario's, pag. 26) en 1992 (pag. 49). De reden van deze afwijking is niet be-kend.

Ook voor de tellingen uit de recreatie-onderzoeken (Sluispassages Biesbosch 1973-1991) is een correctiefactor toegepast voor de jaren na 1985.

- Groote Peel

Bezoekersaantallen bezoekerscentrum De Groote Peel 1966-1992 (gegevens jaarverslagen)

Het Bezoekerscentrum van het Nationaal Park De Groote Peel is gelegen aan de belangrijkste toegang tot het natuurgebied. De bezoekersaantallen geven slechts de bezoekers aan het centrum weer. Niet bekend is welk deel van de bezoekers aan het natuurgebied van dit centrum gebruikt maakt. Specifieke situaties als de Peelbrand van

1991 zouden het bezoek aan de Groote Peel vanuit de regio sterk kunnen beïnvloeden zonder dat het bezoekerscentrum wordt bezocht (rampentoerisme). Anderzijds zou de instelling van het nationaal park het bezoek aan het centrum relatief sterker kunnen beïnvloeden t.o.v. het bezoek aan het gebied zelf (groter deel bezoekers bezoekt ook het centrum). Dit laatste geldt ook voor jaren met extra aandacht voor het centrum zoals heropening na vernieuwing en manifestaties naar aanleiding van het 25-jarig bestaan van het centrum.

Recreatie-onderzoek 'Het recreatief gebruik van de Groote Peel' (1989)
Volgens dit onderzoek zou het bezoek aan het bezoekerscentrum globaal 90% bedragen van het totale bezoek aan het nationaal park.

- Meinweg
Recreatie-onderzoek 'De Meinweg' (1984)
Het onderzoek is uitgevoerd voor de instelling van het nationaal park. Er wordt een indicatie gegeven van het bezoek die worden vergeleken met andere natuurgebieden.

B. Overige natuurgebieden

- Texel (potentieel park)
Overnachtingen Texel 1970-1993 (gegevens gemeente Texel)
Het aantal overnachtingen op Texel is bekend over de jaren 1970-1993. De waarden kennen een grove afronding (circa 7%).
Het (relatief) aandeel van het dagbezoek aan het totale bezoek aan het eiland is niet bekend.

- Noordhollands Duinreservaat
Recreatie-thuisonderzoek Noordhollands Duinreservaat 1983. Hierin is opgenomen het berekend totaalbezoek over de jaren 1963, '68 en '73 t/m '82

- Noordwest-Overijssel
Scheepvaartbewegingen op de vaarwegen in Noordwest-Overijssel 1965-1993 (zie Weerribben)

- Oosterschelde (potentieel park)
Sluispassages (Gegevens Rijkswaterstaat Directie Zeeland)
De belangrijkste sluizen voor de Oosterschelde zijn de Zandkreeksluis (Veerse Meer) en de Grevelingensluis (Grevelingen). Van deze sluizen is het aantal doorvaarten van recreatievaar-tuigen bekend van-af 1964.
De passagetellingen van de Roompotsluis, Krammersluis en Bergsediepsluis zijn van recentere datum.

- Kampina
Bezoekersaantallen Bezoekerscentrum Kampina (1986-1994)
Bezoekersaantallen geleverd door de beheerder van het bezoekerscentrum, F. Kapteijns.
In 1985 was het centrum voor het eerst geopend. Van dit jaar zijn geen aantallen bekend. De bezoekersaantallen over de jaren 1986-1993 zijn bekend over zowel het boekjaar (oktober-oktober) als het kalenderjaar.
In de periode 1984-1990 was het bezoekerscentrum geopend op woensdag middag, zaterdag en zondag. Vanaf 1991 t/m 1994 was het bezoekerscentrum alle dagen geopend met uitzondering van de maandag. Dit verschil in openstelling komt tot uitdrukking in de trend.

C. Overige gegevens

- Landelijke ontwikkeling TR-sector
Ontwikkeling van de toeristisch-recreatieve sector 1981-1992
De gegevens zijn ontleend aan het rapport 'De bedrijfsontwikkeling in toerisme en recreatie 1982-1992'. De gepresenteerde waarden beginnen in een periode van recessie (1982), gevolgd door een periode van hoogconjunctuur (1986-1990) en daarna een groeivertraging.

De omzetontwikkeling van de TR-sector wordt in de analyse betrokken als een referentie voor de landelijke ontwikkeling op het gebied van recreatie en toerisme.

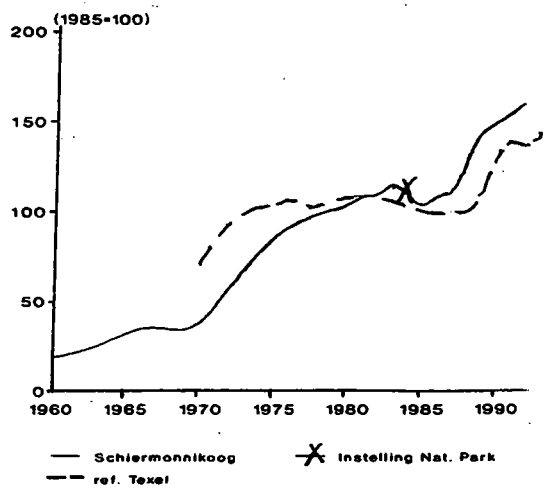
III. Verwerking van de gegevens

De waarden verkregen uit de aangeleverde gegevens zijn alle geïndiceerd op de tellingen/me-tingen van 1985. De geïndiceerde waarden zijn in grafiek weergegeven (zie bijlage : afbeeldingen 1 t/m 6).
Als referentie voor de ontwikkeling van de recreatie in de nationale parken zijn langjarige tellingen van enigszins vergelijkbare natuurgebieden gehanteerd (zie tabel 1).

NATIONAAL PARK	GEGEVENS	REFERENTIE GEBIED	GEGEVENS
Schiermonnikoog	bezoekers eiland	Texel	overnachtingen
Zuid-Kennemerland	kaartverkoop	NH-Duinreservaat	kaartverkoop
Biesbosch	sluispassages	Oosterschelde	sluispassages
Weerribben	brugpassages	NW-Overijssel	brugpassages
Groote Peel	bezoekers bezoekerscentrum	Kampina	bezoekers bezoekerscentrum

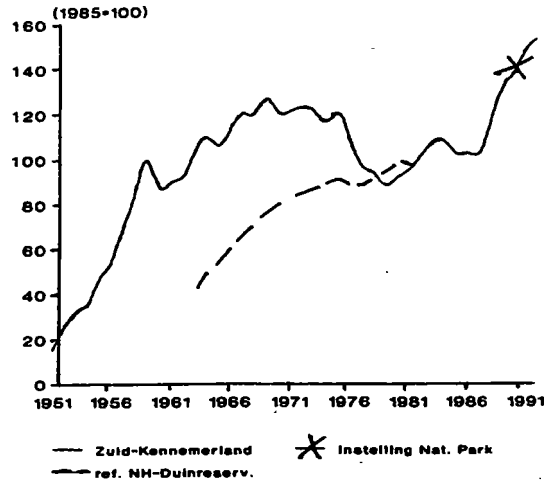
tabel 1

Bezoekers Schiermonnikoog



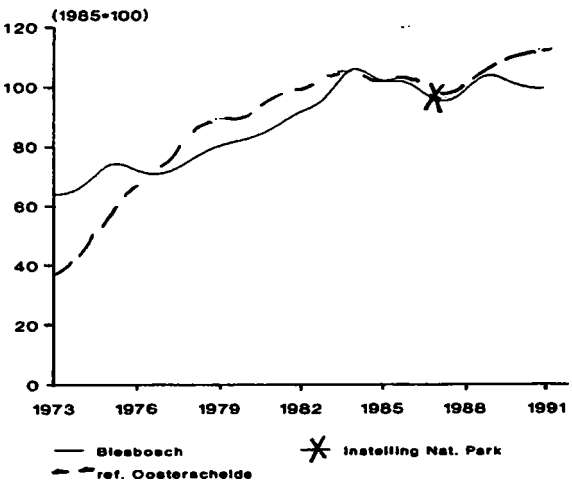
afb. 1

Bezoekers Kennemerduinen



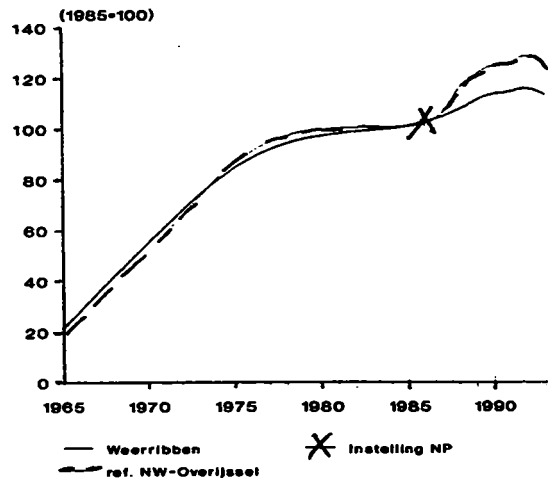
afb. 2

Sluispassages Biesbosch



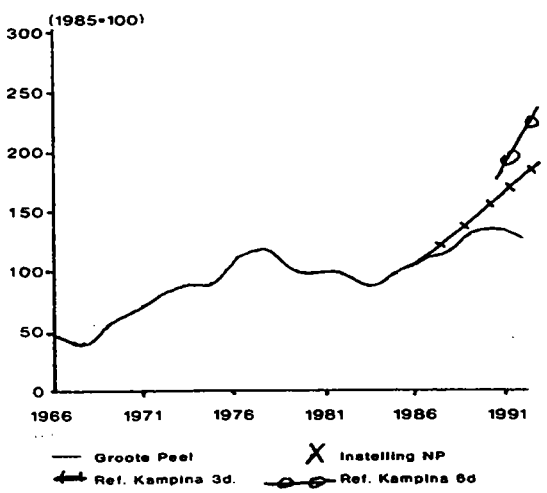
afb. 3

Brugpassages Weerribben



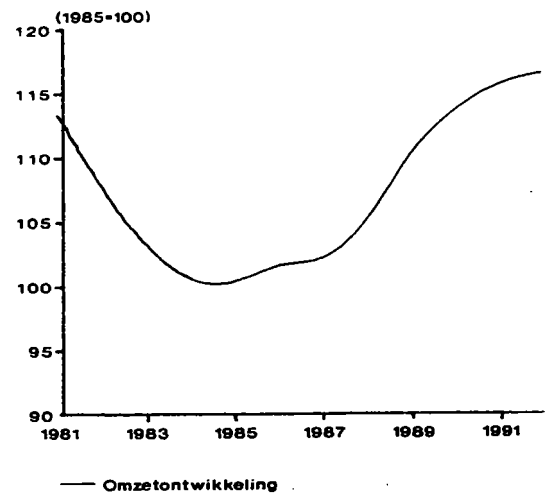
afb. 4

Bezoekerscentrum Groote Peel



afb. 5

Omzetontwikkeling TR-sector



afb. 6

IV Enkele ontwikkelingen m.b.t. bezoekersaantallen in Nationale Parken

Op basis van de grafieken kunnen de volgende algemene tendensen worden aangegeven:
De periode vóór 1975 kenmerkt zich door een algemene toename van de gemeten grootheden.
De periode 1975 - 1985 kenmerkt zich door een afvlakking van de toename (bijvoorbeeld Schiermonnikoog) dan wel een afname (Groote Peel) van de gemeten grootheden.
Na 1985 is sprake van een toename van de gemeten grootheden.

Deze tendens wordt ook teruggevonden in de omzetontwikkeling van de Toeristisch-Recreatieve sector (zie afb. 7).
De gegevens voor de Biesbosch wijken een weinig af van deze tendens.
Na een toename van het aantal passages tot 1985 blijven de passages bij twee sluizen (Biesbosch- en Helsluis) toenemen, terwijl deze bij twee andere sluizen (Otter- en Spieringsluis) afnemen. Gemiddeld is na 1985 sprake van het gelijk blijven tot een lichte toename van het aantal passages door de vier sluizen.

Op grond hiervan mag de conclusie worden getrokken dat -na een aanvankelijke afname, globaal gedurende de periode 1975-1985- het aantal bezoekers van een aantal parkgebieden sinds 1985 weer is toegenomen.
Aangezien dit parallel loopt met de omzetontwikkeling van de TR-sector mag men verwachten dat de waargenomen tendens ook zal optreden bij het bezoek aan andere (geheel dan wel ten dele) opengestelde natuurgebieden in Nederland.

A. Eilanden

- Schiermonnikoog
ingesteld i.o. 1984, definitief ingesteld 1989
In de periode 1975-1985 neemt de groei van het bezoek aan het eiland af (afvlakking) en gaat in de periode 1983-1985 zelfs over in een afname (afb. 1). Na 1987 is sprake van een toename van de bezoekersaantallen. De instellingsdata lijken geen invloed te hebben gehad op de ontwikkeling van de bezoekersaantallen.
Als referentie zou de ontwikkeling van het bezoek aan Texel kunnen worden genomen. Het aantal overnachtingen op Texel vertoont eenzelfde ontwikkeling als die van het aantal bezoekers aan Schiermonnikoog. Na een lichte terugval gedurende de jaren 1975-1985 neemt het aantal overnachtingen op dit Waddeneiland na 1987 weer toe.
De aantallen bezoekers van het bezoekerscentrum "De Oude Centrale" zijn niet bekend van de jaren vóór 1985. De aantallen bezoekers lijken relatief sterker toe te nemen dan het bezoek aan het eiland. Na de vernieuwing van het bezoekerscentrum zou het aantal bezoekers nog verder zijn toegenomen.

B. Zeeduinen

- Zuid-Kennemerland
ingesteld i.o. 1990, definitief ingesteld 1995
Van het totale parkgebied zijn geen recreatiegegevens bekend, wel van het Nationaal Park Kennemerduinen dat een belangrijk onderdeel uitmaakt van Zuid-Kennemerland. Na een dip in de periode 1975-1985 nemen de bezoekersaantallen vanaf 1987 weer toe (afb. 2). Referentie Noordhollands Duinreservaat

C. (Inter)getijde

- Biesbosch

ingesteld i.o. 1987, definitief ingesteld 1994

De tellingen van de sluispassages vóór 1985 zijn gecorrigeerd voor de bijboten. De ontwikkeling van de sluisbewegingen in de Biesbosch laten een tweeledig beeld zien:

- een toename van de passages voor de Spiering- en Ottersluis tot circa 1985, gevolgd door een afname.
- een toename van de passages voor de Biesbosch- en Helsluis.

In afbeelding 3 is de ontwikkeling uitgezet van de tellingen van de Spiering- en Biesboschsluis. In afbeelding 4 zijn de tellingen van deze twee sluizen gesommeerd. Voor 1985 is sprake van een toename van het aantal sluispassages. Na 1984 zou men op grond van de twee sluistellingen een lichte afname van het aantal sluispassages mogen verwachten. Voor het totaal van vier sluistellingen, waarbij een extrapolatie van de tellingen van de Helsluis heeft plaatsgevonden, zou men na 1984 een zeer lichte toename van de sluispassages mogen verwachten van minder dan 0,5 % per jaar.

Als referentiegebied voor de ontwikkeling van de watersport op grotere wateren zou men de ontwikkeling van de sluispassages in de Oosterschelde kunnen nemen (afb. 4). Globaal komt deze ontwikkeling overeen met die van de Biesbosch. Wel komt in de tellingen van de Oosterschelde de algemene trend van een afnemende groei dan wel afname van de gemeten grootheden duidelijker naar voren.

D. Laagvenen

- Weerribben

ingesteld i.o. 1986, definitief ingesteld 1990

De brugpassages bij de Scheerebrug blijven in de periode 1975-1985 nagenoeg gelijk. Na 1985 neemt het aantal passages licht toe (afb. 5). Als referentie voor de recreatievaart in de Weerribben kan het totaal aantal sluispassages in Noordwest-Overijssel worden gehanteerd. De toename van de brugpassages bij de Scheerebrug (in- en uitvaart Kalenbergergracht) blijft achter bij de ontwikkeling van het totaal aantal brugpassages in de regio Noordwest Overijssel. Dit valt samen met de instelling van het nationaal park. De minder sterke toename van de doorvaart door de Scheerebrug kan, zonder nader onderzoek, echter niet toegeschreven worden aan de instelling van het park.

In het recreatie-onderzoek 'Kleine watersport in de Weerribben' wordt geconstateerd dat het aantal kanovaarders in de Weerribben aanzienlijk is toegenomen. Deze kanovaarders worden voor een gering deel meegenomen bij de telling van de brugpassages. In het recreatie-onderzoek wordt ook aannemelijk gemaakt dat de toename van kanovaarders een landelijke trend volgt. Ten aanzien van deze groep recreanten kan daarom niet worden aangetoond dat de status nationaal park van invloed is geweest op de toename hiervan.

E. Heide/Ven/Veen

- Groote Peel

ingesteld i.o. 1985, definitief ingesteld 1993

In de periode 1978-1984 neemt het bezoek af. Na 1984 nemen de bezoekersaantallen weer toe (afb.6) De invloed van de herinrichting van het bezoekerscentrum en de instelling van het park (1985/ 1986) kan aanwezig zijn geweest maar is, gezien de landelijke trend, niet aantoonbaar.

Als referentie voor de tellingen van de Groote Peel zijn de bezoekersaantallen van het bezoekerscentrum Oisterwijk genomen (Oisterwijkse vennen/Kampina). Het Bezoekerscentrum Oisterwijk is geopend in een periode dat de bezoekers van het centrum bij de Groote Peel toenemen. Ook in Oisterwijk nemen de bezoekersaantallen in de jaren 1985-1993 toe. In afbeelding 6. is zijn door extrapolatie de bezoekersaantallen van Oisterwijk geschat bij een driedaagse opening.

Vanaf 1991 werd de openingstijd immers met drie dagen uitgebreid.

F. Overige Parken

- Dwingelderveld
ingesteld i.o. 1986, definitief ingesteld 1991
Uit het onderzoek 'Recreatie in het Nationaal Park Dwingelderveld' blijkt dat het jaarbezoek kan worden geschat op circa 1.200.000.
In het onderzoek wordt gesuggereerd dat een deel van de toename van het bezoek zou zijn toe te schrijven aan de status nationaal park. Letterlijk: "Of de status nationaal park **alleen** verantwoordelijk is voor de toename van het bezoek aan het Dwingelderveld kan niet uit dit onderzoek geconcludeerd worden". Dat een deel van de toename aan de status zou zijn toe te schrijven zou volgens de resultaten van de enquête blijken uit een toename van het bezoek door bezoekers die ook voor de instelling het gebied al bezochten. Voor een toename van het bezoek kunnen echter ook andere motieven worden aangegeven (bijvoorbeeld toename aandacht natuurbehoud en een mogelijk algemene toename van bezoek aan natuurterreinen).

- De Hamert
ingesteld i.o. 1989
Van dit park zijn nog geen recreatiegegevens bekend.

- De Meinweg
ingesteld i.o. 1990, definitief ingesteld 1995
In 1982 werd onderzoek gedaan naar het recreatief gebruik van het gebied. Het jaarbezoek werd toen geschat op 410.000. Vergeleken met andere natuurgebieden kon de Meinweg toen qua recreatiedichtheid als zeer rustig worden gekenmerkt. Recente gegevens van de Meinweg zijn niet bekend.

- Loonse- en Drunense Duinen
ingesteld i.o. 1994
Van dit park zijn nog geen recreatiegegevens bekend.

Bijlage 3

LIJST VAN AFKORTINGEN

B & I-plan	• Beheers- en Inrichtingsplan
EGM	• Effectgerichte maatregelen
IKC	• Informatie- en Kenniscentrum (van het Ministerie van LNV)
IVN	• Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie (voorheen Instituut voor Natuur- en Milieueducatie)
LNO	• (voormalige) provinciale vertegenwoordigingen voor Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie (tegenwoordig Regionale Directies LNV)
LNV	• Landbouw, Natuur en Visserij
NME	• natuur- en milieueducatie
SBB	• Staatsbosbeheer
SGR	• Structuurschema Groene Ruimte
SNLB	• Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud
VCNP	• Voorlopige Commissie Nationale Parken
V & E	• voorlichting en educatie

