



ALTERRA

WAGENINGEN UR

# Nationale Parken: naar meer omgevingsgericht werken

Opmaat voor een kwaliteitsslag

M. Pleijte  
M.N. van Wijk  
A.L. Gerritsen

Alterra-rapport 1710, ISSN 1566-7197





Nationale Parken: naar meer omgevingsgericht werken

In opdracht van het Ministerie van LNV/Directie Natuur. Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het Cluster Ecologische Hoofdstructuur, thema Beheer Droge Ecologische Hoofdstructuur

Projectcode [BO02-003]

# **Nationale Parken: naar meer omgevingsgericht werken**

**Opmaat voor een kwaliteitsslag**

**M. Pleijte**

**M.N. van Wijk**

**A.L. Gerritsen**

**Alterra-rapport 1710**

**Alterra, Wageningen, 2008**

## REFERAAT

Pleijte, M., A.L. Gerritsen & M.N. van Wijk, 2008. *Nationale Parken: parels van de Nederlandse natuur. Opmaat voor een kwaliteitsslag: Nulsituatie in 2006 per Nationaal Park en benchmarking tussen Nationale Parken*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1710. 125 blz.; .13 ref.

Nationale parken staan bekend als de mooiste en waardevolste natuurgebieden in de wereld. In Nederland liggen 20 nationale parken met een gezamenlijke oppervlakte van ongeveer honderdduizend hectare. De nationale parken vervullen een belangrijke functie voor natuur, recreatie, voorlichting & educatie en onderzoek..

Het ministerie van LNV heeft in 2005 aan Alterra Wageningen-UR gevraagd om de situatie in de afzonderlijke Nationale Parken vast te stellen en om de resultaten onderling vergelijkbaar te maken, zodat parken van zichzelf en van elkaar kunnen leren.

Hiertoe zijn de Nationale Parken getoetst aan de doelstellingen van het landelijk beleid en de doelstellingen van de Nationale Parken zelf.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat het landelijk beleid voor Nationale Parken gebaseerd is op het beleid van het ministerie van LNV zoals dit 25 jaar geleden vorm kreeg. Het beleid voor de Nationale Parken is in de afgelopen 25 jaar nauwelijks geactualiseerd. Dit onderzoek geeft aan dat actualisatie van dit beleid wenselijk is. Met het herformuleren van de doelen, het heroverwegen van benodigde budgetten en het aanpassen van de overlegstructuur zijn de parken beter voorbereid op de toekomst.

Trefwoorden: Nationaal Park, Overlegorgaan, Beheer- en Inrichtingsplan, natuur, recreatie, voorlichting & educatie, onderzoek, gebiedsgericht beleid, planningcyclus, benchmark.

ISSN 1566-7197

Dit rapport is digitaal beschikbaar via [www.alterra.wur.nl](http://www.alterra.wur.nl). Een gedrukte versie van dit rapport, evenals van alle andere Alterra-rapporten, kunt u verkrijgen bij Uitgeverij Cereales te Wageningen (0317 46 66 66). Voor informatie over voorwaarden, prijzen en snelste bestelwijze zie [www.boomblad.nl/rapportenservice](http://www.boomblad.nl/rapportenservice)

Dit onderzoek is gefinancierd door het ministerie van LNV en uitgevoerd binnen het Cluster Ecologische Hoofdstructuur, thema Beheer Droge Ecologische Hoofdstructuur (BO-02-003)

© 2008 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: [info.alterra@wur.nl](mailto:info.alterra@wur.nl)

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

# Inhoud

Verantwoording en woord van dank	9
Voorwoord	11
Samenvatting	13
1 Inleiding	29
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek	29
1.2 Hoofdthema's en vragen	31
1.3 Methode	32
1.4 Gevolgen van gekozen systematiek	41
1.5 Leeswijzer	41
2 Eindresultaten in een totaalbeeld	43
3 Inhoud	45
3.1 Inleiding	45
3.2 Subthema 1: Natuur	45
3.2.1 Uitgangssituatie	45
3.2.2 Natuurdoelen (en landschap en cultuurhistorie)	46
3.2.3 Prestaties	47
3.2.4 Knelpunten	47
3.2.5 Acties	48
3.2.6 Financiën	48
3.2.7 Algemene bevindingen natuur	49
3.3 Subthema 2: Recreatie	50
3.3.1 Uitgangssituatie	50
3.3.2 Recreatiedoelen	51
3.3.3 Prestaties	52
3.3.4 Knelpunten	52
3.3.5 Acties	52
3.3.6 Financiën	53
3.3.7 Algemene bevindingen recreatie	53
3.4 Subthema 3: Voorlichting en educatie	54
3.4.1 Uitgangssituatie	55
3.4.2 Doelen	56
3.4.3 Prestaties	56
3.4.4 Knelpunten	57
3.4.5 Geformuleerde acties	57
3.4.6 Evenwicht geplande maatregelen en middelen	58
3.4.7 Algemene bevindingen voorlichting en educatie	58
3.5 Subthema 4: Onderzoek	59
3.5.1 Benoeming en uitvoering van onderzoeksactiviteiten	59

3.5.2	Definiëring van onderzoeksdoelen per functie	60
3.5.3	Bijdrage van maatregelen aan realisatie onderzoeksdoelen	61
3.5.4	Duidelijke beschrijving van knelpunten	61
3.5.5	Formulering acties voor knelpunten	61
3.5.6	Evenwicht tussen geplande maatregelen en middelen	61
3.5.7	Algemene bevindingen onderzoek	62
3.6	Subthema 5: Afstemming en samenhang	62
3.6.1	Knelpunten in de afstemming tussen de vier doelen	63
3.6.2	Benoemen van de samenhang tussen de vier doelen	64
3.6.3	Acties gericht op het bevorderen van afstemming	64
3.6.4	Algemene bevindingen over de gerealiseerde afstemming	65
4	Proces en draagvlak	67
4.1	Inleiding	67
4.2	Subthema 6: Organisatiestructuur	67
4.2.1	Vertegenwoordiging direct belanghebbenden bij het Nationaal Park	68
4.2.2	Betrokkenheid en binding van grondeigenaren en natuurbeheerders bij het Nationaal Park	70
4.2.3	Betrokkenheid en binding van inwonenden, omwonenden en bezoekers bij het Nationaal Park	70
4.2.4	Betrokkenheid en binding van politici, bestuurders en marktpartijen in de directe omgeving van het Nationaal Park	71
4.2.5	Effectiviteit overlegstructuur	72
4.2.6	Algemene bevindingen organisatiestructuur	73
4.3	Subthema 7: Planvorming	74
4.3.1	Het proces van opstellen van Beheer- en inrichtingsplan en jaarplannen	74
4.3.2	Betrokkenheid en binding van grondeigenaren en natuurbeheerders met Beheer- en inrichtingsplan en jaarplannen	75
4.3.3	Betrokkenheid en binding van grondeigenaren en natuurbeheerders bij de uitvoering van maatregelen	76
4.3.4	Betrokkenheid en binding van inwonenden, omwonenden en bezoekers met de in het Beheer- en inrichtingsplan en jaarplannen beschreven maatregelen	76
4.3.5	Betrokkenheid en binding van politici, bestuurders en marktpartijen met de in het BIP en jaarplannen beschreven maatregelen	77
4.3.6	Mate waarin belanghebbenden rekening houden met plannen en activiteiten van het Nationaal Park	78
4.3.7	Algemene bevindingen planvorming	78
4.4	Subthema 8: Inzet huidige instrumenten	79
4.4.1	Inzet van de Nationale Parkenmiddelen op de binnen het Nationale Parkenbeleid geformuleerde doelen	79
4.4.2	Uitputting eenmalige investeringsbudget	80
4.4.3	Uitputting jaarbudgetten	80
4.4.4	Financiële effecten van het Nationale Parken budget	80
4.4.5	Kennis bij direct betrokkenen over de doelstellingen van het Nationaal Park en de te nemen maatregelen	81
4.4.6	Begrip voor verschillende standpunten	81



4.4.7	Stimuleren van wederzijds leren en creëren van wederzijds begrip door kennismanagement	82
4.4.8	Gebruikmaken van ervaringen van andere Nationale Parken	82
4.4.9	Intensivering regulier instrumentarium	83
4.4.10	Algemene bevindingen inzet huidige instrumenten	83
5	Continuïteit	85
5.1	Inleiding	85
5.2	Subthema 9: Inzet toekomstige instrumenten	85
5.2.1	Financiële grondslag	85
5.2.2	Toekomstvisie	86
5.2.3	Signalering van toekomstige regulering	87
5.2.4	Algemene bevindingen over de inzet van toekomstige instrumenten	88
5.3	Subthema 10: Externe relaties en omgeving	88
5.3.1	Fysieke inbedding en verankering	88
5.3.2	Maatschappelijke inbedding en verankering	89
5.3.3	Bestuurlijke inbedding en verankering	90
5.3.4	Algemene bevindingen over de toekomstige inzet van instrumenten	91
6	Discussie, reflectie en aanbevelingen	93
6.1	Inleiding	93
6.2	Voorzet voor discussie over subthema's	93
6.2.1	Natuur	93
6.2.2	Recreatie	94
6.2.3	Voorlichting en educatie	95
6.2.4	Onderzoek	96
6.2.5	Afstemming en samenhang	96
6.2.6	Overlegstructuur	96
6.2.7	Planvorming	99
6.2.8	Inzet huidig instrumentarium	99
6.2.9	Inzet toekomstig instrumentarium	100
6.2.10	Externe relaties met omgeving	101
6.3	Leren van zichzelf en leren van elkaar	103
6.4	Reflectie	105
	Literatuur	109
	Bijlage 1 Nationale Parkenbeleid	111
	Bijlage 2 Vragenlijst gebiedsrapport	119
	Bijlage 3 Cd-rom met samenvattingen van de 20 gebiedsrapporten	125



## Verantwoording en woord van dank

Dit rapport geeft de resultaten van een evaluatie van de nul-situatie in 2006 en 2007 in de afzonderlijke Nationale Parken en een beoordelingsvergelijking (benchmark) tussen de Nationale Parken. Het doel van deze evaluatie is om 1) inzicht te krijgen in de wijze waarop de ingestelde Nationale Parken inclusief hun bestuurstructuur tot nu toe hebben gefunctioneerd en 2) om te leren van het inzicht van het eigen Nationaal Park en van andere Nationale Parken. Hiertoe zijn de Nationale Parken getoetst aan de doelstellingen van het landelijk beleid en de doelstellingen van de Nationale Parken zelf zoals deze ondermeer zijn vastgelegd in beheer- en inrichtingsplannen. Afgesproken is om de jaren 2006 en 2007 als ijkjaren te hanteren voor het vastleggen van de nul-situatie in de Nationale Parken voor een beoogde kwaliteitsverbetering in de Nationale Parken op ecologisch, maatschappelijk en bestuurlijk vlak. Dit rapport is dus een tussenbalans en geen eindoordeel.

Dit rapport is in eerste instantie bedoeld voor de opdrachtgever die het onderzoek heeft bekostigd: het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Directie Natuur. Daarnaast is het rapport bedoeld voor organisaties en personen die betrokken zijn bij Nationale Parken. Dat zijn in eerste instantie de overlegorganen, werkgroepen en adviescommissies van de afzonderlijk ingestelde parken<sup>1</sup> en de organisaties en instanties die daarin vertegenwoordigd zijn. Verder is het rapport bedoeld voor alle overige instanties, organisaties en individuele burgers die op een of andere wijze betrokken zijn of belangstelling hebben voor de Nationale Parken.

Dit onderzoek had nooit tot stand kunnen komen zonder begeleidingscommissie. In de begeleidingscommissie zaten Jep Karres en Gerrit van Ommering (van het ministerie van LNV/Directie Natuur), Monique Hootsmans (van het ministerie van LNV/Directie Kennis), Leo van Grieken (secretaris van het Samenwerkingsverband Nationale Parken (SNP), Frans van Pelt (secretaris van het Nationaal Park Oosterschelde) en Peter Pasman (oud-secretaris van het SNP en secretaris van het Nationaal Park Dwingelderveld). Met hun kritische maar constructieve houding hebben zij ons voortdurend scherp gehouden, waarvoor wij hen hartelijk willen danken.

Daarnaast is een speciaal woord van dank op zijn plaats voor de secretarissen van de Nationale Parken en medewerkers van de twee private parken. Zij hebben ons van documenten voorzien en hebben zich met de voorzitters van de parken door ons laten interviewen. Ook heeft iedere secretaris in samenspraak met de voorzitter van een park twee namen van sleutelpersonen gegeven voor interviews. Maar ook bij het bespreken van de conceptrapporten waren de secretarissen de spin in het web om de rapporten in te brengen en om het commentaar er op te verzamelen.

---

<sup>1</sup> Vanuit het Rijk zijn 18 Nationale Parken ingesteld. Twee (private) Nationale Parken (Hoge Veluwe en Veluwezoom) zijn niet door het Rijk ingesteld, maar wel internationaal aangemeld als nationale parken. In dit onderzoek zijn deze parken ook meegenomen.

Naast alle respondenten in de Nationale Parken willen wij ook medewerkers van Alterra Wageningen-UR bedanken voor de totstandkoming van de gebiedsrapporten die als bouwstenen hebben gediend voor dit rapport. De hulp van Rob van Apeldoorn, Henk van Blitterswijk, Annelies Bruinsma, en Bianca Nijhof en van Edwin Schreuder (KVS Office) bij de activiteiten om tot gebiedsrapporten te komen hebben wij zeer gewaardeerd.

De auteurs.

## Voorwoord

De Nationale Parken zijn het visitekaartje van de Nederlandse natuur. De mooiste voorbeelden van typisch Nederlandse natuur zijn te vinden binnen de grenzen van deze parken. Het zijn prachtige plekken om te genieten van de natuur en het landschap dankzij de uitgebreide voorzieningen voor natuurgerichte recreatie en een groot aanbod van activiteiten op het gebied van voorlichting en educatie.

Met de definitieve instelling in 2006 van De Alde Feanen als 20<sup>e</sup> Nationale Park is het beoogde stelsel van Nationale Parken voltooid. Nieuwe doelen zijn gesteld: het verhogen van de kwaliteit van de parken (o.a. door uitbreidingen), een betere presentatie van de parken en meer bekendheid van de parken bij een breed publiek.

Met het oog op de kwaliteitsverbetering van de Nationale Parken is Alterra gevraagd een onderzoek te doen naar de huidige stand van zaken: waar staan de parken nu, hoe kunnen de parken van elkaar leren en op welke punten moet actie worden ondernomen om de parken ook in de toekomst hun rol goed te laten vervullen?

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is, dat de parken goed bezig zijn met hun hoofddoelstellingen (natuur, natuurgerichte recreatie, voorlichting & educatie, en onderzoek), maar dat de slagkracht van de parken onvoldoende is. De belangrijkste aanbeveling is dan ook om de organisatorische structuur, die 25 jaar geleden is ingevoerd, tegen het licht te houden.

De individuele parken, het Samenwerkingsverband Nationale Parken en het ministerie van LNV gaan samen met de resultaten van dit onderzoek aan de slag. Een van de zaken die al is opgepakt, en die aansluit bij de belangrijkste aanbeveling van het rapport, is het starten van een onderzoek naar de organisatiestructuur die in de toekomst nodig is om slagvaardig en geloofwaardig als park te kunnen opereren in een steeds dynamischer en complexere omgeving. Verder levert het rapport ook inspiratie op hoe parken van elkaar kunnen leren en elkaar kunnen stimuleren aan de hand van een systeem van visitaties.

Gezamenlijk gaan we eraan werken dat de parken hun rol als visitekaartjes van de Nederlandse natuur nóg beter kunnen waarmaken.



mr. G.B. Raaphorst  
Directeur Natuur, Ministerie van LNV



## Samenvatting

### Aanleiding en doel van het onderzoek

De centrale vragen in dit onderzoek zijn:

- Wat is de situatie van de Nationale Parken in de ijkjaren 2006/2007?
- Hoe kunnen Nationale Parken van zichzelf en van elkaar leren?

Het ministerie van LNV vroeg in 2004 aan het Samenwerkingsverband Nationale Parken (SNP) om een investeringsprogramma voor de komende vijf jaar op te stellen met het oog op: *‘een versterking van de kwaliteit van de uitvoering in ecologisch, bestuurlijk en maatschappelijk opzicht.’*

Dit investeringsprogramma dient de positie van de Nationale Parken in het natuurbeleid te versterken.

Aandachtspunten hierbij waren:

- Versterking van de kwaliteit van de uitvoering van het beleid in ecologisch, bestuurlijk en maatschappelijk opzicht
- Versterking van de kwaliteit van de functionele relaties van die aspecten op regionaal niveau
- Ontwikkeling in de richting van een systeem van auditing en visitatie over wat bereikt is met de verstrekte budgetten

In samenhang met de initiatieven voor het investeringsprogramma vindt het ministerie van LNV dat moet worden vastgelegd hoe de parken er voor staan.

Het ministerie van LNV heeft in 2005 aan Alterra Wageningen-UR gevraagd om de situatie in de afzonderlijke Nationale Parken vast te stellen en om de resultaten onderling vergelijkbaar te maken, zodat parken van zichzelf en van elkaar kunnen leren.

Het vaststellen van de nul-situatie in 2006/2007 in Nationale Parken dient niet alleen ter vergelijking in 2010, maar maakt zelf ook deel uit van de voorgenomen kwaliteitsverbetering. Het bieden van inzicht in de huidige situatie in de afzonderlijke Nationale Parken stelt de betrokkenen in de Nationale Parken in staat om van zichzelf en van elkaar te leren.

In deze samenvatting geven we een beknopt overzicht van het door Alterra Wageningen-UR uitgevoerde onderzoek. We presenteren eerst onze hoofdconclusie. Vervolgens gaan we in op de gevolgde aanpak van het onderzoek en presenteren we de resultaten en aanbevelingen. Daarna geven we een eerste voorzet voor discussiepunten die in een nog te houden benchmarkbijeenkomst aan de orde kan komen. Bij benchmarking van Nationale Parken worden de prestaties van een Nationaal Park vergeleken met de prestaties van andere Nationale Parken. We sluiten af met een korte reflectie op de situatie waarin de parken verkeren.

## **Hoofdconclusie**

Het landelijk beleid voor Nationale Parken is gebaseerd op het beleid van het ministerie van LNV zoals dit 25 jaar geleden vorm kreeg. Het beleid is op het gebied van de doelen, de financiering en de overlegstructuur in die 25 jaar nauwelijks geactualiseerd. Dit onderzoek geeft aan dat actualisatie van dit beleid wenselijk is. Het beleid voor de Nationale Parken moet meebewegen met het complexer en dynamischer worden van de vraagstukken waarvoor Nationale Parken worden geplaatst (externe bedreigingen, externe kansen en nieuw beleid). Met het herformuleren van de doelen, het heroverwegen van benodigde budgetten en het aanpassen van de overlegstructuur zodat de Nationale Parken beter kunnen inspelen op hun omgeving, zijn de parken beter voorbereid op de toekomst.

## **Aanpak van het onderzoek**

Om de nulsituatie in de afzonderlijke Nationale Parken vast te kunnen stellen, hebben we eerst thema's onderscheiden. Na analyse van beleidsnota's en documenten van de Nationale Parken en het Stelsel van Nationale Parken hebben we drie hoofdthema's en tien subthema's vastgesteld. Voor deze thema's is de nulsituatie in de afzonderlijke Nationale Parken in 2006/2007 nagegaan.

De hoofdthema's zijn:

- I inhoud: onderwerpen gerelateerd aan de inhoudelijke thema's van het Nationaal Park
- II proces: onderwerpen gerelateerd aan de procesmatige thema's van het Nationaal Park
- III continuïteit: onderwerpen gerelateerd aan de toekomst van het Nationaal Park

De subthema's, onderverdeeld naar de hoofdthema's, komen hieronder kort aan de orde.

### *I. Inhoud*

Binnen het hoofdthema 'inhoud' is vooral gerefereerd aan de inhoudelijke doelen van het Nationale Parkenbeleid zoals die door het Ministerie van LNV zijn vastgesteld:

- 1) Natuur: intensiveren van natuurbeheer
- 2) Recreatie: bevorderen van natuurgerichte recreatie
- 3) Voorlichting en Educatie (V&E): bevorderen van V&E
- 4) Onderzoek: bevorderen van onderzoek
- 5) Afstemming en samenhang: een door de onderzoekers toegevoegd thema gericht op het in beeld brengen van afstemming en samenhang tussen de vier voorgaande subthema's

Bij het beoordelen op de inhoudelijke thema's hebben we gebruik gemaakt van de planningscyclus. Deze heeft de volgende stappen: het analyseren van de huidige situatie, het bepalen van de doelen, het verkennen van de uitvoeringsmogelijkheden, het maken van een plan, het evalueren van het plan, het uitvoeren van het plan, het



afsluiten van het project, het evalueren van het project en het opnieuw analyseren van de huidige situatie.

## *II. Proces*

Bij het hoofdthema proces is gerefereerd aan de voorgestane werkwijze bij het beleid voor de Nationale Parken: het instellen van een overlegorgaan, het opstellen van een Beheer- en Inrichtingsplan en het bevorderen van wederzijds begrip tussen betrokkenen. Binnen dit hoofdthema onderscheiden we drie subthema's:

- 6) Organisatiestructuur: de samenstelling van en betrokkenheid bij overlegorgaan en werkgroepen
- 7) Planvorming: betrokkenheid en binding bij - en proces van - totstandkoming van het Beheer en Inrichtingsplan (BIP), meerjarenplannen en jaarrapportages
- 8) Huidig instrumentarium: financiële middelen, kennismanagement en leervermogen en toepassing van ander instrumentarium binnen Nationale Parken

## *III. Continuïteit*

Bij het hoofdthema continuïteit zijn we nagegaan hoe een Nationaal Park zich voorbereidt op de toekomst. Daarbij zijn we nagegaan of een Nationaal Park aandacht heeft voor:

- 9) Toekomstig instrumentarium (verbreding van de financieringsgrondslag, het opstellen van toekomstvisies en het anticiperen op wetgeving en beleidsinstrumentarium dat in ontwikkeling is)
- 10) Externe relaties met de omgeving (fysieke, maatschappelijke en bestuurlijke relaties)

## **Resultaten en aanbevelingen**

In de onderstaande matrixtabel zijn de resultaten van de analyse van de twintig Nationale Parken weergegeven.

	1. Natuur	2. Recreatie	3. Voorlichting en Educatie	4. Onderzoek	5. Samenhang en afstemming	6. Organisatie-structuur	7. Planvorming	8. Inzet huidige instrumenten	9. Inzet toekomstige instrumenten	10. Relaties met externe omgeving
1. De Alde Feanen	G	G	G	M	M	M	M	G	M	G
2. De Biesbosch	G	G	G	M	G	M	M	G	G	G
3. De Groote Peel	G	G	G	M	G	M	G	G	M	G
4. De Hoge Veluwe	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G
5. De Loonse en Drunense Duinen	M	G	G	M	G	G	G	G	G	M
6. De Maasduinen	G	M	G	M	M	G	G	G	M	G
7. De Meinweg	G	G	G	M	M	G	G	G	M	M
8. De Sallandse Heuvelrug	G	G	M	M	G	G	G	G	G	G
De Weerribben	G	G	G	M	G	G	G	G	G	G
10. De Zoom-Kalmthoutse heide	G	G	M	M	G	M	M	G	M	G
11. Drentsche Aa	G	G	G	G	M	G	G	G	G	G
12. Drents-Friese Wold	G	G	G			G		G		
13. Duinen van Texel	G	G	G	M	G	M	G	G	G	G
14. Dwingelderveld	G	M	G	M	G	G	G	G	G	M
15. Lauwersmeer	M		M	M	M	M	M	G	G	M
16. Oosterschelde	M	G	G	M	G	G	G	G	G	G
17. Schiermonnikoog	G	G	G	M	G	G	G	G	G	M
18. Utrechtse Heuvelrug	G	M	G	M	G	G	G	G	G	G
19. De Veluwezoom	G	G	M	G	G	G	G	M	M	M
20. Zuid-Kennemerland	M	M	G	O	G	M	M	G	G	M

Legenda:

GROEN = goed
ORANJE = matig
ROOD = nog onvoldoende

De kleuren geven aan in welke mate vanuit de parken op de functies is ingespeeld. Het oordeel is gebaseerd op documenten, interviews en gesprekken. Er ligt geen uitgebreide kwantitatieve monitoring aan ten grondslag.

Wanneer we de kleurenmatrix vergelijken met de reflectie aan het einde van de samenvatting, dan valt op dat de kleuren positief zijn en de reflectie vrij kritisch is. Dit lijkt zich niet goed tot elkaar te verhouden. Toch is dit uit te leggen. De oordeelsvorming voor de matrix was gebaseerd op expert judgement. Gebiedsbetrokkenen en onderzoekers hebben gezamenlijk kleuren toegekend. Wij hebben ons als onderzoekers daarbij laten beïnvloeden door wat nu mogelijk is voor de Nationale Parken. Met name onderwerpen als kennismanagement, verbreding

financiële basis en externe relaties met de omgeving worden vaak niet als directe doelstellingen voor de Nationale Parken aangemerkt, terwijl zij wel degelijk het functioneren van de parken beïnvloeden. Wanneer de parken sterker beoordeeld zouden zijn vanuit externe bedreigingen, externe kansen en nieuw beleid zouden de scores minder hoog uitpakken. Wij hebben als onderzoekers dit inzicht pas achteraf verworven en niet aan het begin van de monitoring, waardoor dit inzicht de beoordeling niet beïnvloedde.

In onderstaande tekst lichten we de scores op het niveau van de 10 subthema's toe. Tevens doen we aanbevelingen voor verbetering. De twee private parken De Hoge Veluwe en Veluwezoom zijn in een later stadium in dit onderzoek meegenomen. Deze parken wijken qua structuur en organisatie op een aantal punten af van de 18 door het rijk ingestelde parken.

In beide parken zijn de gronden in bezit bij één terreinbeheerder. Dit maakt afstemming in beheer eenvoudig en nauwelijks vergelijkbaar met de andere 18 parken. Beide parken hebben ook een overlegstructuur waarin uiteindelijk de terreinbeheerder beslist. In- en omwonenden, recreanten en bestuurders worden wel bij het beheer betrokken, maar besluitvorming vereist geen gedeelde visie over de te nemen maatregelen. Bij de besluitvorming binnen de Overlegorganen van de 18 door het rijk ingestelde parken is dat wel vereist.

Het Nationaal Park Veluwezoom volgt organisatorisch de structuur van de terreinbeheerder Natuurmonumenten. De organisatiestructuur van het Nationaal Park De Hoge Veluwe is gericht op het marktgerichte karakter van het park. Juist omdat de twee private parken op een aantal punten afwijken van de andere parken, kan mogelijk veel van elkaar geleerd worden.

### *1. Natuur*

Nationale Parken zijn waardevolle natuurgebieden. Ze behoren tot de kerngebieden van de Ecologische Hoofdstructuur, de EHS. Die EHS is op zijn beurt een onderdeel van een Europees ecologisch netwerk, Natura 2000 genoemd. De Nationale Parken in Nederland zijn in vergelijking met het buitenland niet groot, maar herbergen wel heel bijzondere natuurwaarden en landschapstypen. Een doelstelling van het parkenbeleid voor natuur is intensivering van natuurbeheer en samenwerking tussen terreinbeheerders.

Meer dan driekwart van de parken scoort bij de evaluatie goed op de functie natuur. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat in de meeste Nationale Parken de doelen bewust beïnvloedbaar (vanuit het park) en daarmee soms minder ambitieus worden gesteld. Het is daarmee voorbarig om te concluderen dat het dus goed gaat met de natuur. Ondanks het feit dat de Nationale Parken actief met de natuurfunctie bezig zijn, is de natuurkwaliteit en de ontwikkeling daarin in een aantal parken ongunstig. Veelal zijn externe factoren hiervoor verantwoordelijk.

Parken zijn onderling beperkt vergelijkbaar op het gebied van de natuurfunctie. Dit komt onder andere door een andere uitgangssituatie en een andere manier van vastleggen van resultaten.

Met het beschikbare geld voor de Nationale Parken kan maar beperkt worden gestuurd op de natuurfunctie. Terreinbeheerders hebben ook hun eigen doelen en

worden via eigen financiële kaders gestuurd in het realiseren van die doelen. Het overgrote deel van de natuurmaatregelen wordt ook gefinancierd vanuit andere bronnen dan Nationale Parken gelden.

De effecten van de uitgevoerde maatregelen op het realiseren van de natuurdoelen worden in een aantal parken niet goed in beeld gebracht. Binnen de Nationale Parken dient hier meer aandacht aan te worden besteed.

Doelen en maatregelen voor landschap en cultuurhistorie komen in deze evaluatie veelvuldig onder het kopje natuur terug. Het landelijke Nationale Parkenbeleid biedt geen kaders voor invulling van deze doelen.

De natuurfunctie is veelal het domein van de terreinbeheerders en minder dat van alle bij het Nationaal Park betrokken actoren. Natuurwaarden zijn daardoor bij veel betrokkenen bij de Nationale Parken onvoldoende bekend en worden daardoor onvoldoende gebruikt om draagvlak te verkrijgen.

In een aantal Nationale Parken worden doelen gesteld die buiten de eigen invloedssfeer liggen. De doelen zijn weliswaar gericht op het grondgebied van de parken, maar afhankelijk van omgevingsfactoren die vanuit de organisatie en het proces niet zijn te beïnvloeden. De realisatie van deze doelen kan daarmee niet binnen de kaders van de Nationale Parken opgelost worden.

Nationale Parken zullen hun focus moeten verplaatsen van het intern afstemmen van natuurbeheer naar het extern lobbyen om bedreigingen die van buiten de parken komen, te beïnvloeden.

## *2. Recreatie*

Behalve natuurgebieden zijn Nationale Parken ook gebieden waar wordt gerecreëerd. Recreatie vormt onder meer de basis voor het sociaal-economisch belang van Nationale Parken.

Meer dan driekwart van de Nationale Parken is positief beoordeeld bij de evaluatie van de recreatiefunctie. Vrijwel alle parken streven natuurgerichte vormen van recreatie na die passen binnen de kaders die vanuit de natuurfunctie worden gesteld. Het overlegorgaan en het BIP bieden een goed platform om afspraken te maken met recreatieondernemers.

Net als bij de natuurfunctie geldt ook voor de recreatiefunctie dat bij ruim de helft van de parken niet goed objectief is vast te stellen of de uitgevoerde maatregelen hebben bijgedragen aan het recreatiedoel. De koppeling tussen uit te voeren maatregelen en de met de maatregelen beoogde effecten kan in veel gevallen explicieter worden benoemd.

Knelpunten liggen in de sfeer van uitbreiding van verblijfsrecreatie, onderlinge hinder tussen groepen van recreanten, het niet samen gaan van natuurbelangen en recreatiebelangen en toezicht op recreatie en handhaving in drukke gebieden. Discussies over uitbreiding van recreatiemogelijkheden liggen vaak zeer gevoelig. Gemeenten hebben in deze discussie vaak een dubbele pet op: economische belangen versus recreatie/parkenbelang. In veel parken is het niet duidelijk wanneer het te druk wordt in het park. Parken stellen daarvoor geen kaders en veel knelpunten komen daar direct uit voort.

Recreatiemaatregelen zijn tastbaar, leveren veelal snel resultaat op en zijn daarmee goed te verkopen. Voor aanleg van recreatievoorzieningen is het vaak mogelijk om

externe financiering te verkrijgen. Gemeenten hebben hierin bijvoorbeeld ook een belang en zijn bereid mee te financieren.

Nationale Parken kijken meer en meer naar hun omgeving om interne recreatieproblemen op te lossen (opvang van recreanten buiten de parken, uitbreiding van de parken met het oog op het tegengaan van onderlinge hinder van recreanten etc.). Ze hebben echter een beperkt beeld van de toekomstige ontwikkelingen buiten de parken die van invloed zijn op recreatie in de Nationale Parken (bijvoorbeeld uitbreiding woningbouw). Omgevingsanalyses als basis voor een nieuw op te stellen BIP worden maar beperkt uitgevoerd.

De functies recreatie en voorlichting en educatie lopen binnen de parken soms door elkaar heen. De terreinbeheerders zijn verantwoordelijk voor het realiseren en onderhouden van de recreatievoorzieningen. Terreinbeheerders, recreatieondernemers en IVN voeren gezamenlijk de andere recreatieactiviteiten uit. Dit laatste type activiteiten ‘overlapt’ met activiteiten die ook in het kader van de voorlichting en educatiefunctie worden uitgevoerd. Door het onderbrengen van de recreatievoorzieningen bij de terreinbeheerders en de public relations bij de voorlichting en educatiefunctie kan meer duidelijkheid worden gecreëerd.

Het kennisniveau rondom de recreatiefunctie is in een aantal parken beperkt. Wij bevelen aan om dit kennisniveau te verhogen. Het gaat daarbij om kennis over de waardering van recreanten van de voorzieningen en de omgeving waarin ze recreëren en over onderlinge hinder tussen recreanten. Ook is kennis nodig over de versterking van de natuur voor recreatie. Tenslotte moet de kennis over ontwikkelingen in de omgeving van de parken worden vergroot.

### *3. Voorlichting en educatie*

Met voorlichting en educatie (V&E) worden de volgende vier doelen beoogd:

- Algemene bekendheid met Nationale Parken vergroten
- Bezoekers bedienen
- Vergroten van draagvlak bij lokale bevolking
- Vergroten van draagvlak bij bestuurders

Bijna alle Nationale Parken scoren in deze evaluatie goed op V&E. V&E heeft door het Nationale Parkenbeleid een stevige impuls gekregen. De V&E functie heeft, met het IVN als aanspreekpunt, een duidelijke ‘eigenaar’ en dit lijkt de effectiviteit van activiteiten te vergroten.

De doelen voor V&E worden in bijna alle Nationale Parken duidelijk geformuleerd en zijn afrekenbaar als het gaat om prestaties, maar niet als het gaat om beoogde effecten zoals het verkrijgen van draagvlak. De doelen hebben veelal betrekking op het bieden van de gelegenheid om meer kennis van en waardering voor natuur, landschap en cultuurhistorie te verkrijgen.

Nationale Parken investeren relatief veel in V&E. Van de vier functies gaat vaak het grootste deel van het parkenbudget naar voorlichting en educatie. Overigens financieren terreinbeheerders zelf ook vaak V&E activiteiten.

Met V&E slaagt een aantal parken er nog niet goed in om draagvlak voor beheermaatregelen te krijgen. Het effect van voorlichting en educatie op het krijgen van bestuurlijk draagvlak is niet duidelijk. Het bestuurlijke draagvlak dient in een

aantal parken verder vergroot te worden. Het vergroten van draagvlak voor beheermaatregelen en draagvlak bij bestuurders is nu (mede) een taak van het IVN. Deze taken kunnen beter bij de overlegorganen liggen. De leden van de overlegorganen hebben immers de netwerken om aan draagvlak te werken. Het IVN zou zich dan kunnen richten op het vergroten van de algemene bekendheid met de parken en het faciliteren van bezoekers.

#### *4. Onderzoek*

Onderzoek binnen Nationale Parken kan gaan over het vastleggen van de nulsituatie, de monitoring, het bieden van mogelijkheden voor wetenschappelijk onderzoek en het verrichten van praktijkgericht onderzoek (onder andere OBN). Daarnaast dient onderzoek ter ondersteuning van het beleid en de uit te voeren maatregelen (bv. ten behoeve van wildpassages).

De parken scoren matig op de functie onderzoek. Onderzoek wordt niet als hoofdfunctie opgepakt (zoals in het Nationale Parkenbeleid beschreven) en de planningscyclus wordt niet toegepast. Onderzoek heeft geen 'eigenaar', zoals de functies natuur, recreatie en voorlichting en educatie dit wel hebben. In de meeste Nationale Parken is geen onderzoeksagenda aanwezig. In het Beheer- en Inrichtingsplan wordt onderzoek niet als een apart doel beschouwd, maar als een middel om bij te houden hoe het met de andere functies en doelen staat (monitoring). Bij slechts een derde van de Nationale Parken is sprake van het duidelijk benoemen en uitvoeren van onderzoeksactiviteiten.

In de Nationale Parken wordt weinig geld uitgetrokken voor onderzoek. Er is weliswaar evenwicht tussen geplande activiteiten en middelen, maar dat komt voort uit de vaak zeer lage ambities voor onderzoek. Veel Nationale Parken geven aan dat onderzoek de sluitpost vormt op de begroting.

Bovenstaande betekent niet dat er geen onderzoek in de parken wordt uitgevoerd. Er wordt wel degelijk gemonitord en onderzocht. De onderzoeksactiviteiten zijn echter veelal niet door het Overlegorgaan of door de werkgroepen benoemd, maar door de individuele organisaties die bij het Nationale Parken betrokken zijn.

Natuurmonitoring wordt veelal verricht door terreinbeheerders (natuurbeheerders, maar ook waterschappen of waterwinbedrijven). Zij zetten daarbij veelal vrijwilligers in. Monitoring is daarmee nog te vaak afhankelijk van het aantal en de expertise van vrijwilligers.

In een aantal Nationale Parken wordt niet aan recreatiemonitoring gedaan. Wat er dan wel is, beperkt zich tot de traditionele recreatietellingen. De effecten van recreatie op natuur zijn daarmee niet bekend.

Monitoring en onderzoek voor voorlichting en educatie wordt veelal gecoördineerd door het IVN. Vaak zijn de meerjarenprogramma's of plannen aanleiding om het beleid te monitoren en te evalueren.

Individuele organisaties brengen hun onderzoeksagenda en onderzoeksresultaten niet of nauwelijks ter bespreking in het overlegorgaan.

Het overlegorgaan zou de onderzoeksagenda moeten bepalen en de onderzoeksresultaten samenbrengen en bespreken in het overlegorgaan. Onderzoek zou daarbij geen afzonderlijke functie meer moeten zijn, maar onderdeel van, en

logisch voortvloeien uit, de functies natuur (inclusief landschap en cultuurhistorie), recreatie en V&E.

##### *5. Afstemming en samenhang*

Afstemming en samenhang zijn cruciaal voor het goed functioneren van de Nationale Parken. Een belangrijke meerwaarde van de instelling van Nationale Parken is de afstemming tussen de vier doelen of functies: natuurbeheer, recreatie, voorlichting en educatie en onderzoek. Afstemming van deze doelen zal tot wederzijdse versterking leiden en voorkomt dat strijdige doelen worden geformuleerd.

Tweederde van de Nationale Parken scoort goed op aandacht voor afstemming en samenhang tussen functies. Een derde van de parken heeft hier nog onvoldoende aandacht voor. De gerealiseerde afstemming is in iets minder dan de helft van de Nationale Parken als goed beoordeeld en in iets meer dan de helft van de Nationale Parken als matig.

Prioriteiten in functies zijn in tweederde van de Nationale Parken volstrekt duidelijk. Natuur gaat boven alles, recreatie alleen binnen de kaders die natuur stelt en alleen gericht op deze natuur. Voorlichting en educatie en onderzoek hebben een ondersteunende functie voor natuur en recreatie. In een derde van de Nationale Parken is het onduidelijk bij welke functies prioriteiten liggen. In deze parken lijken sociaaleconomische doelen van bijvoorbeeld agrariërs, recreatieondernemers, lokale bevolking of vissers prioriteit te krijgen of bestaat hier geen consensus over binnen het Overlegorgaan.

Knelpunten over afstemming worden meestal niet in duidelijke termen beschreven. Ze hebben onder andere betrekking op:

- 1) Het concretiseren van natuurgerichte recreatie en zogenaamde recreatiedruk. Tussen natuur en recreatie bestaat in alle Nationale Parken een gezonde spanning. Niemand heeft echter per park bepaald hoeveel recreatiedruk aanvaardbaar is. Hierdoor is het ook onduidelijk wat precies de effecten zijn en of dit als probleem bestempeld zou moeten worden of niet. Wanneer is het te druk?
- 2) Natuurontwikkeling versus behoud van landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

In bijna alle Nationale Parken probeert men de afstemming te bevorderen. Meestal gaat dat over zonerings- en het realiseren van bezoekerscentra. De activiteiten zijn gericht op het oplossen van interne knelpunten, minder op knelpunten die voortkomen uit de keuze voor sociaal-economische doelen.

De relatie tussen het Nationaal Park en de sociaal-economische ontwikkeling van de omgeving van het park, is vaak ook een thema dat spanningen veroorzaakt met de natuurdoelstellingen van Nationale Parken. De afstemming met beleid buiten de Nationale Parken, bijvoorbeeld de vier functies van de parken enerzijds en de Natura 2000-doelen anderzijds, schiet nog te kort.

Er moeten daarom duidelijke prioriteiten in doelen worden gesteld. De Nationale Parken zijn de parels van de Nederlandse natuur. Het instandhouden en ontwikkelen van de natuur zou daarom prioriteit moeten hebben. Knelpunten die daaruit

voortkomen moeten duidelijk op tafel komen en in een open sfeer worden besproken.

Afstemming tussen doelen en functies die de parken moeten vervullen, dient een aparte paragraaf in het BIP te zijn.

#### *6. Organisatiestructuur*

Een Nationaal Park wordt bestuurd door een overlegorgaan, veelal ondersteund door verschillende werkgroepen. Ongeveer de helft van de Nationale Parken heeft daarnaast ook nog eens agendacommissies of gebruikersraden. Onder het thema organisatiestructuur is gekeken naar de vertegenwoordiging van verschillende belanghebbenden in deze overlegstructuur, de betrokkenheid en binding van de belanghebbenden en de effectiviteit van de overlegstructuur. De ene helft van de parken scoort goed, de andere helft matig.

Nationale Parken hebben de interne problemen grotendeels opgelost en richten zich meer op de omgeving. Ze oriënteren zich op aanpassingen in de organisatiestructuur om het maatschappelijk draagvlak voor het beheer en de slagvaardigheid van de besluitvorming te vergroten. Er is een dilemma tussen een kleiner en slagvaardiger overlegstructuur enerzijds en een breder samengesteld overlegorgaan met meer draagvlak voor het Nationaal Park anderzijds. Het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak is matig in de helft van de parken.

Binnen de organisatiestructuur vindt niet alleen besluitvorming plaats op het niveau van het BIP, maar wordt vooral ook afgestemd tussen betrokken belanghebbenden. Als platform waar verschillende partijen elkaar kunnen vinden is de overlegstructuur geslaagd. Bezien vanuit de mate van dynamiek van ontwikkelingen in de directe omgeving van de parken, is de organisatiestructuur echter te 'low profile' opgezet. Dit heeft negatieve consequenties voor de mate van effectiviteit van de overlegstructuur van Nationale Parken. Tweederde van de Nationale Parken heeft een matig effectieve overlegstructuur. Het lukt overlegorganen meestal niet om effectief te reageren op bedreigingen uit de omgeving van Nationale Parken. Door aanpassingen in de organisatiestructuur (meer zeggenschap/slagkracht, meer middelen/geld/menskracht en bestuurlijk/organisatorisch beter ingebed) kunnen Nationale Parken beter inspelen op de externe ontwikkelingen.

#### *7. Planvorming*

Bij planvorming komt de betrokkenheid en de binding (draagvlak) van belanghebbenden aan de orde. Het gaat dan concreet om het opstellen van beheer- en inrichtingsplannen en het opstellen van meerjarenplannen, jaarplannen en uitvoeringsplannen. Naast betrokkenheid en binding in planvormingsprocessen hebben we ook onderzocht in hoeverre organisaties bij hun eigen plannen en werkzaamheden rekening houden met de afspraken die in het kader van het Nationaal Park zijn gemaakt. Voelt men zich gebonden? De helft van de parken scoort op het thema planvorming goed, de helft matig.

Het opstellen van beheer- en inrichtingsplannen is vaak een langdurig proces geweest. Op hoofdlijnen is er meestal wel consensus ontstaan. Op projectniveau moeten vaak nog lastige keuzes gemaakt worden waarbij meningsverschillen en conflicten weer op kunnen treden. Het opstellen van jaarplannen blijkt veelal routine te zijn. Daarbij treden nauwelijks conflicten op. De beheerders van natuurterreinen



vullen veelal het ‘natuur’ gedeelte van het jaarplan in. Zij maken vaak zelfstandig plannen en dit heeft in voorkomende gevallen negatieve consequenties voor bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak rondom deze plannen. Formeel bestaat er de gelegenheid om in te spreken op het BIP. Toch gebeurt het regelmatig dat niemand hier gebruik van maakt, en er dan toch bezwaren blijven bestaan tegen wat vanuit het BIP wordt voorgestaan met natuur. Het verkrijgen en behouden van draagvlak is cruciaal in de dynamische omgeving waar veel Nationale Parken opereren. In een aantal parken is er maatschappelijke weerstand vanuit de directe omgeving tegen uit te voeren beheermaatregelen. Het is aan te raden om omwonenden en ondernemers bij de planvorming te betrekken op het moment dat er nog wat te besluiten valt.

Het behoud van bestuurlijk draagvlak voor het BIP en andere plannen is moeilijk doordat bestuurders en politici komen en gaan. Bestuurlijk draagvlak is iets waar permanent aan gewerkt moet worden.

De looptijd van het BIP (10 jaar) is te lang in een dynamische omgeving waarin parken opereren. Het advies is om het BIP vaker te actualiseren.

#### *8. Inzet huidige instrumenten*

Met inzet huidige instrumenten bedoelen we de inzet van financiële middelen, de inzet van kennis voor wederzijds begrip, het leren binnen een Nationaal Park en de toepassing van andere instrumenten binnen Nationale Parken. Negentien van de twintig Nationale Parken scoren goed op dit thema. Dit komt omdat vooral gekeken is hoe het *binnen* het park is georganiseerd. De *omgeving* van de parken is bij de beoordeling *niet* expliciet betrokken.

Nationale Parken zetten hun rijksgeld in op doelen waar deze voor bedoeld zijn. Cultuurhistorie en landschap zijn onderdeel van deze doelen. De eenmalige budgetten worden besteed. Als deze nog niet uitgegeven zijn, dan zijn hier goede redenen voor.

Sommige Nationale Parken werken met verdeelsleutels voor de financiën. Hierdoor lukt het niet om in te spelen op complexe en dynamische situaties en is er maar beperkt ruimte voor innovaties. Voor de echt complexe en hardnekkige beleidsopgaven blijken echter financiën meestal niet het knelpunt zijn. Juist het realiseren van bestuurlijk draagvlak is hier de grote opgave.

In de helft van de Overlegorganen is vooral sprake van belangenbehartiging voor de afzonderlijke belangen van ondermeer natuur en recreatie en is er maar beperkt sprake van het gezamenlijk creëren van een creatieve en innovatieve visie voor het Nationaal Park als geheel. Kennismanagement wordt vooral binnen afzonderlijke organisaties gevoerd en maar zeer beperkt als Nationaal Park. De helft van de Nationale Parken probeert wel actief het wederzijds leren en het wederzijdse begrip te stimuleren. Het is aan te raden om ook een kwaliteitsplan voor kennismanagement in te stellen op het niveau van het Nationaal Park, om daarmee kennisuitwisseling en begrip voor elkaars standpunten te kweken. Kennisuitwisseling via benchmarkbijeenkomsten kan hier een uitwerking van zijn. Tweederde van de Nationale Parken heeft een goede score op het onderhouden van contacten met andere Nationale Parken. Voorzitters en secretarissen onderhouden wel degelijk contacten, maar parken (overlegorganen) als geheel doen dat te weinig.

### *9. Inzet toekomstige instrumenten*

Bij de inzet van toekomstige instrumenten hebben we onderzocht in hoeverre andere dan de eigen financiële middelen worden ingezet, de manier waarop Nationale Parken gebruik maken van toekomstverkenningen en de manier waarop ingespeeld wordt op nieuwe ontwikkelingen in wet- en regelgeving. Meer dan driekwart van de parken scoort goed op dit thema.

Veel Nationale Parken weten uit aanvullende bronnen geld te genereren. Dit zijn vrijwel geheel publieke geldstromen, zoals Europese subsidies. Men verwacht niet dat private geld de publieke gelden kunnen vervangen. Het betreft hoogstens een aanvulling. In sommige gevallen coördineert het Nationaal Park het aanvragen van aanvullende financiering maar in de meeste gevallen doen de organisaties, vertegenwoordigd in de Overlegorganen, dit zelf.

De Nationale Parken maken toekomstvisies, opvallend vaak gericht op uitbreidingen, maar deze zijn niet gestoeld op een systematische analyse van trends en ontwikkelingen in de omgeving van de parken. Nationale Parken krijgen te maken met de consequenties van nieuwe wetgeving en beleid, zoals Natura 2000, Kaderrichtlijn Water, WILG en de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening. Tweederde van de Nationale Parken heeft nog geen goed beeld van wat toekomstige regelgeving voor hen betekent. De nieuwe wetgevingen hebben gemeen dat specifieke doelen van een gebied minder onderhandelbaar worden en dat daarmee consensus en draagvlak onder druk kunnen komen te staan. Nationale Parken hebben geen juridische status, maar de terreinen hebben die via nieuwe wetgeving wel degelijk. De status van gebieden dwingt tot het maken van keuzes want dan pas is het mogelijk om gebruik te maken van het instrumentarium dat hoort bij de nieuwe wetgeving. Het expliciet maken van keuzes kan wel op gespannen voet staan met het consensusmodel waarop het parkenbeleid is gebaseerd.

### *10. Externe relaties met de omgeving*

Met externe relaties bedoelen we de relaties met de fysieke, maatschappelijke en bestuurlijke omgeving. We gaan in op de fysieke, maatschappelijke en bestuurlijke inbedding en verankering van het Nationaal Park in haar omgeving en de mate waarin het Nationaal Park in het omgevingsbeleid is vastgelegd. De helft van de parken scoort goed op dit thema, de ander helft scoort matig.

De grenzen van veel Nationale Parken zijn hard. Overlegorganen en werkgroepen overleggen dan ook vooral over wat er binnen de grenzen van Nationale Parken afspeelt. Maar de belangrijke thema's spelen zich vaak juist af rondom en buiten deze grenzen. Men heeft in de meeste parken overigens wel oog voor, en kennis over, de fysieke relaties met de omgeving. Deze relaties daadwerkelijk beïnvloeden blijkt vaak lastig te zijn.

De parken zijn actief in het onderhouden van contacten met bestuurders die geen zitting hebben in Overlegorganen. Het blijkt echter lastig om hen ook te betrekken bij en te binden aan de doelstellingen voor de Nationale Parken. Buiten de grenzen van de Nationale Parken vinden allerlei activiteiten plaats die strijdig kunnen zijn met de doelstellingen van een Nationaal Park. Het is belangrijk om deze activiteiten te beïnvloeden en bestuurders en ambtenaren die niet zijn vertegenwoordigd in de

overlegstructuur daarop aan te spreken. Om dat te bereiken moeten contacten met nieuwe doelgroepen worden gelegd en moet er actief gecommuniceerd worden over het nut en het belang van de Nationale Parken voor de omgeving. De te gebruiken argumenten moeten de beoogde doelgroepen aanspreken.

Het is noodzakelijk dat de gewenste uitbreiding van taken geïnstrumenteerd wordt. Nu hebben de Nationale Parken vaak onvoldoende capaciteit om ontwikkelingen in de directe omgeving van de parken te signaleren en hier adequaat op in te spelen. Het beoogde einddoel daarbij is om van Nationale Parken, in plaats van geïsoleerde parels, knooppunten in een netwerkomgeving te maken.

### **Benchmarkbijeenkomsten: een eerste voorzet voor de discussie**

Dit onderzoek is een opmaat voor een discussie over de stand van zaken en de toekomst van de Nationale Parken. De vergelijking tussen de parken is nu nog alleen gebaseerd op de bevindingen van de onderzoekers. Benchmarkbijeenkomsten zijn nodig om als gebiedsbetrokkenen met elkaar op zoek te gaan naar verbetermogelijkheden. De volgende aanbevelingen zijn een opmaat voor de discussie in benchmarkbijeenkomsten.

We bevelen per subthema het volgende aan:

#### *1). Natuur*

- Neem landschap en cultuurhistorie ook op in LNV kaders, zonder dat Nationale Parken hiermee ook landschaps- en cultuurparken worden of Nationale Landschappen.
- Verleg het intern afstemmen van natuurbeheer naar externe natuurlobby.

#### *2). Recreatie*

- Splits recreatie als functie op. Recreatievoorzieningen kunnen bij natuurbeheer worden ondergebracht omdat zij nu ook al recreatievoorzieningen beheren en recreatie public relations kan naar V&E, omdat dit dicht tegen de activiteiten ligt die vanuit V&E nu al worden ondernomen.
- Verhoog het kennisniveau over recreatie: niet alleen kennis over bezoekersaantallen en waardering, maar ook over recreatieverwachtingen (trends en ontwikkelingen) vanuit de omgeving

#### *3). Voorlichting en educatie*

- Maak het vergroten van het bestuurlijk draagvlak tot een taak van het Overlegorgaan en niet van IVN. IVN zou zich het best kunnen richten op het vergroten van de algemene bekendheid van het park en het bedienen van bezoekers.

#### *4). Onderzoek*

- Breng onderzoek nadrukkelijker onder bij andere thema's.
- Maak het Overlegorgaan agendavormend voor onderzoek en bespreek onderzoeksresultaten in het overlegorgaan.

#### *5). Afstemming en doelen*

- Maak van afstemming tussen de vier functies een verplicht onderdeel van het BIP. Betrek daarbij ook de afstemming met de omgeving.

- Natuur is hoofdfunctie binnen de parken. Voer discussies binnen dat kader. Maak knelpunten bespreekbaar.

6). *Overlegstructuur*

- De overlegstructuur kan beperkt op externe problemen inspelen. Zet een slagvaardige organisatiestructuur neer.
- Interne problemen zijn grotendeels opgelost. Richt de organisatiestructuur nu in op externe vraagstukken.
- Betrek omwonenden en ondernemers met voorspraak tijdens planvorming en niet met inspraak na planvorming.

7). *Planvorming*

- Bestuurlijk draagvlak verdwijnt snel met personele wisselingen. Heb daar aandacht voor.
- Het opstellen van nieuwe plannen in een complexe, dynamische omgeving vergt extra middelen. Zorg er voor dat die beschikbaar zijn.
- In dynamische ontwikkelingen waarin parken zitten, is de looptijd van 10 jaar voor een BIP te lang. Actualiseer het BIP regelmatig en speel in op veranderingen in de omgeving.

8). *Inzet huidig instrumentarium*

- Breng meer vernieuwing en creativiteit in het overlegorgaan door externe inspirators uit te nodigen.
- Voer kwaliteitssystemen in met elementen van kennismanagement op parkniveau. Zorg voor kennisuitwisseling tussen parken via benchmarkbijeenkomsten.

9). *Inzet nieuw instrumentarium*

- Met ILG en de nieuwe Wro hebben provincies mogelijkheden om zelfstandig invloed uit te oefenen op (de omgeving van) Nationale Parken. Maak er gebruik van: laat gedeputeerden en de Provinciale Staten kleur bekennen.
- Bedreigingen spelen in randen van parken. Zet instrumentarium (agrarisch natuurbeheer, verwerven van grond, rood-voor-groen-benadering etc.) gericht in op deze randen.

10). *Externe relaties met omgeving*

- Definieer belang en nut van Nationale Parken voor de omgeving.
- Richt de blik naar buiten, leg contacten met nieuwe doelgroepen, bijvoorbeeld met agrariërs.

**Vorm een Nationaal Park om van geïsoleerde parel naar knooppunt in netwerkomgeving!**

### **Reflectie op verschillende typen Nationale Parken**

Nationale Parken maken verschillende ontwikkelingsstadia door. Niet alle parken doorlopen alle ontwikkelingsstadia. De ontwikkelingsstadia kunnen getypeerd worden door Nationale Parken in relatie met hun omgeving weer te geven.

*1 een park met harde grenzen:* Het Nationale Park is een afgebakend gebied met harde grenzen. Het Overlegorgaan concentreert zich op afstemming en

samenhang van doelen binnen de grenzen van het park. Ontwikkelingen in de omgeving zijn maar beperkt in beeld en niet van belang voor het Overlegorgaan.

*2 een park met oog voor externe bedreigingen:* Het Nationaal Park kent nog harde grenzen, maar vanuit de omgeving van het park worden bedreigende ontwikkelingen waargenomen. Deze ontwikkelingen hebben organisatorisch of instrumenteel hun oorsprong buiten de kaders van het park. Externe bedreigingen staan op de agenda van het overlegorgaan omdat zij de situatie binnen de grenzen van het park beïnvloeden.

*3 een park met oog voor externe kansen:* De omgeving van het park wordt gezien als een kans om de eigen doelen van het park te realiseren en staat daarom veelvuldig op de agenda van het overlegorgaan. Dit kan leiden tot het uitbreiden van parken. Externe kansen worden benut *zonder* de spelregels van het Nationaal Park aan te passen.

*4 een park met behoefte aan nieuw beleid:* De omgeving van het park wordt gezien als een kans om de eigen doelen van het park te realiseren. Binnen het park wordt geconstateerd dat de huidige spelregels die binnen het park gelden het effectief reageren op de omgeving beperken. Het park initieert nieuwe spelregels (aanpassingen in de bestuursstructuur, juridische status, rechtsvorm etc.) om effectief in te kunnen spelen op haar omgeving.

Een Nationaal Park met harde grenzen doet zich vooral voor in de beginfase van Nationale Parken. Er is sprake van harmonie of conflict binnen het overlegorgaan. De focus is intern gericht. Men probeert intern de zaken op orde te krijgen en te houden.

Een Nationaal Park met oog voor externe bedreigingen kan zorgen voor spanningen met de omgeving en kan zich in elke levensfase van een Nationaal Park voordoen. Het is voor veel parken de huidige situatie. Parken proberen zo goed en zo kwaad als het kan tegen externe bedreigingen te ageren. Omdat ze qua structuur en organisatie nog intern gericht zijn, lukt dat niet altijd.

In een Nationaal Park met oog voor externe kansen bestaat vaak harmonie binnen het park en is het de bedoeling om die harmonie ook met de omgeving te bereiken. Vaak is dit na enkele jaren na het begin van de instelling van een Nationaal Park aan de orde.

Een Nationaal Park met behoefte aan nieuw beleid doet zich in verhevigde mate voor naarmate de Nationale Parken langer bestaan en naarmate meer nieuw beleid en nieuwe wetgeving voor de omgeving van de parken gemaakt wordt. Er kan sprake zijn van harmonie en spanningen (voortkomend vanuit de veranderende omgeving) binnen het overlegorgaan of met de omgeving.

Voor de toekomst van de Nationale Parken onderscheiden wij drie ontwikkelingsrichtingen:

- 1) het eroderen van de effectiviteit van Nationale Parken
- 2) het einde van de Nationale Parken in de huidige vorm
- 3) meer slagkracht voor Nationale Parken

De huidige stand van zaken in de parken overziend, concluderen we dat de effectiviteit van de parken onder invloed van allerlei ontwikkelingen aan het eroderen

is. Doorgaan op de huidige weg betekent ons inziens dat het voortbestaan van de Nationale Parken in de huidige vorm onzeker wordt. Er dient een omslag te komen, er moet meer slagkracht worden aangebracht. De hoofdconclusie benadrukt dit.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

**Aanleiding tot dit onderzoek is de voorgenomen kwaliteitsverbetering Nationale Parken 2005-2010. Het doel van het onderzoek waar in dit rapport verslag van gedaan wordt, is:**

- **Het vaststellen van de nulsituatie in 2006 in de afzonderlijke parken**
- **Het ondersteunen van een leerproces, zodat Nationale Parken van zichzelf en van elkaar kunnen leren**

Er zijn op dit moment twintig Nationale Parken in Nederland, waarvan er 18 door het Rijk zijn ingesteld en twee parken hebben een private status. De vier belangrijkste functies van de parken zijn natuur en landschap, recreatie, onderzoek, voorlichting en educatie. De door het Rijk ingestelde Nationale Parken opereren zelfstandig op basis van hun goedgekeurd beheers- en inrichtingsplan (BIP) dat 10 jaar geldt. Daarna wordt het beheersplan herzien en aangepast en opnieuw door provincies (sinds de invoering van het ILG in januari 2007, voorheen door LNV/Directie Natuur) vastgesteld. Als koepel over alle parken is er een Samenwerkingsverband Nationale Parken (SNP). De Nationale Parken hebben geen juridische status. Voor verdere achtergrondinformatie over het beleid voor Nationale Parken verwijzen we naar bijlage 1.

Volgens de Nota Ruimte (2004) zijn de Nationale Parken de parels van de EHS, met dezelfde status en afwegingskaders voor de bescherming daarvan. De meerwaarde van de Nationale Parken ligt in de samenwerking op lokaal en regionaal niveau, de vermaatschappelijking van het natuurbeleid door middel van de educatie- en voorlichtingsfunctie en de functie als boegbeeld in de public relations voor het natuur- en recreatiebeleid.

Het ministerie van LNV heeft in 2004 aan het Samenwerkingsverband Nationale Parken (SNP) gevraagd om een investeringsprogramma voor de komende vijf jaar op te stellen met het oog op: *‘een versterking van de kwaliteit van de uitvoering in ecologisch, bestuurlijk en maatschappelijk opzicht.’* Dit investeringsprogramma dient de positie van de Nationale Parken in het natuurbeleid te versterken.

Aandachtspunten hierbij volgens LNV zijn:

- Versterking van de kwaliteit van de uitvoering van het beleid in ecologisch, bestuurlijk en maatschappelijk opzicht
- Versterking van de kwaliteit van de functionele relaties van die aspecten op regionaal niveau
- Ontwikkeling in de richting van een systeem van auditing en visitatie over wat bereikt is met de verstrekte budgetten

Versterking van de inhoud gaat daarbij boven de versterking van de structuur als het gaat om prioriteitstelling in de beschikbare middelen. De uitdaging is om de komende vijf jaar een kwaliteitsslag te maken om de Nationale Parken de parels van de Nederlandse natuur te laten zijn. Dit is zowel een inhoudelijke opgave als een opgave in de sfeer van communicatie en belangenbehartiging. Voor de politiek-bestuurlijke, zakelijke en publieksmarkt is aangegeven waar de parken over vijf jaar willen zijn. Grotere betrokkenheid van zowel het bedrijfsleven als maatschappelijke groeperingen en burgerij, zal volgens het programma leiden tot verdere verankering van de Nationale Parken in de samenleving.

Het investeringsprogramma (2005-2010) is langs drie lijnen georganiseerd:

- Voor het stelsel als geheel zal prioriteit liggen bij een auditing en visitatiesysteem, bij uitwerking en implementatie van een communicatieplan en bij verdere vermaatschappelijking (ambassadeurs, participatie, nieuwe financiële stromen, bestuurlijke vernieuwing e.d.)
- Ingezet wordt op kennismanagement (kennisinstroom en –doorstroom) om leermomenten uit lopende projecten in het kader van B&I plannen breder toegankelijk te maken; lessons learned aan de hand van good practices (vooral via nieuwsbrieven, workshops, themabijeenkomsten e.d.)
- Gesprekken met de voorzitters van overlegorganen om een beter beeld te krijgen van de grote knelpunten en oplossingsmogelijkheden voor de afzonderlijke parken. Dit resulteert in een overzicht van knelpunten en in voorstellen per park om deze op te lossen. Ook deze plannen zouden onderdeel van het totale investeringsprogramma moeten vormen.

In samenhang met de initiatieven voor het investeringsprogramma vindt het ministerie van LNV dat moet worden vastgelegd hoe de parken er voor staan.

Het ministerie van LNV heeft in 2005 aan Alterra Wageningen-UR gevraagd om de situatie in de afzonderlijke Nationale Parken vast te stellen en om de resultaten onderling vergelijkbaar te maken, zodat parken van zichzelf en van elkaar kunnen leren. Vertegenwoordigers van het Samenwerkingsverband Nationale Parken, het SNP-secretarissenoverleg en de directies Natuur en Kennis van LNV begeleiden het onderzoek.

Het vaststellen van de nul-situatie in 2006/2007 in Nationale Parken dient niet alleen ter vergelijking met de situatie in 2010, maar maakt zelf ook deel uit van de voorgenomen kwaliteitsverbetering. De beschrijving en het inzicht in deze nul-situatie stelt de betrokkenen in de Nationale Parken in staat om van zichzelf en van elkaar te leren.

Eind 2007 is Alterra Wageningen-UR gevraagd om het onderzoek naar de 18 door het Rijk ingestelde parken uit te breiden met onderzoek in de twee private Nationale Parken De Hoge Veluwe en Veluwezoom. Deze twee parken vallen weliswaar niet onder het investeringsprogramma, maar algemeen wordt verondersteld dat ervaringen uit de twee private parken kunnen bijdragen aan het verder professionaliseren van de 18 door het Rijk ingestelde parken. De twee private parken



draaien sinds enkele jaren mee in het overleg van de Nationale Parken, dat geïnitieerd is vanuit het SNP.

De 'systematiek' voor het beoordelen van de Nationale Parken is in eerste instantie ontwikkeld voor beoordeling van de 18 door het Rijk ingestelde parken. De twee private parken 'passen' niet volledig in deze systematiek. Zo kennen deze parken bijvoorbeeld geen overlegorgaan en er zijn geen eenmalige investeringsbudgetten voor deze parken. Toch is voor de beoordeling van de twee private parken zo veel mogelijk de opgestelde systematiek aangehouden. Dit om vergelijking van parken mogelijk te maken.

## 1.2 Hoofdthema's en vragen

### **Centrale vraag 1:**

**Wat is de nul-situatie van de Nationale Parken in 2006/2007?**

Om de thema's te kunnen bepalen is, naast het lezen van beleidsnota's en documenten van de Nationale Parken en het Stelsel van Nationale Parken (een kwaliteitstoets uit 2003 opgesteld door Arcadis, het investeringsprogramma van het Stelsel Nationale Parken (2005) en een evaluatie uit 2005 van het IVN), via documentanalyse nagegaan hoe in eerdere evaluaties 'kwaliteit' of een 'Nationaal Park' is geëvalueerd (Blok, S. en G.J. Kornmann, 2003; Boonstra, F. en M. Pleijte, 2006; Buissink, F., 2004; Leuven, J. van, G. Meesters, 2001; Ministerie van LNV, 2005; Pleijte et al, 2000; Projectgroep LNV, 1996; Valentijn, 1994; Wijk et al., 2003 en [www.nationaalpark.nl](http://www.nationaalpark.nl)).

De hoofdthema's zijn:

- 1) inhoud: onderwerpen gerelateerd aan de inhoudelijke thema's van het Nationaal Park
- 2) proces: onderwerpen gerelateerd aan de procesmatige thema's van het Nationaal Park
- 3) continuïteit: onderwerpen gerelateerd aan de toekomst van het Nationaal Park

### **Centrale vraag 2:**

**Hoe kunnen Nationale Parken van zichzelf en van elkaar leren?**

Deelvragen die hierbij worden gesteld, zijn:

- Welke overeenkomsten en verschillen bestaan er tussen Nationale Parken in uitgangssituaties en karakteristieken?
- Welke voor- en nadelen hebben de gemaakte keuzes in Nationale Parken en wat kunnen de Nationale Parken hiervan leren?
- Hoe kan het leerproces worden ondersteund, zodat Nationale Parken van zichzelf en van elkaar kunnen leren?

De aanpak van deze vragen komt vooral aan de orde bij de volgende paragrafen 1.3 en 1.4 en hoofdstuk 2.

### **1.3 Methode**

Voor de beoordeling van de afzonderlijke Nationale Parken hebben we uitgebreide vragenset opgesteld voor de tien subthema's (zie bijlage 2). Hierbij zijn we als volgt te werk gegaan.

#### **Stap 1: het onderscheiden van subthema's en het formuleren van een vragenset.**

##### ***Hoofdthema I: Inhoud***

Binnen het hoofdthema 'inhoud' is vooral gerefereerd aan de inhoudelijke doelen van het Nationale Parkenbeleid zoals die door het ministerie van LNV zijn vastgesteld:

- 1) Natuur: intensiveren van natuurbeheer
- 2) Recreatie: bevorderen van natuurgerichte recreatie
- 3) Voorlichting en educatie (V&E): bevorderen van V&E
- 4) Onderzoek: bevorderen van onderzoek
- 5) Afstemming en samenhang: een door de onderzoekers toegevoegd thema gericht op het in beeld brengen van afstemming en samenhang tussen de vier voorgaande subthema's

Toelichting:

##### **Ad 1. Natuur**

Nationale Parken zijn waardevolle natuurgebieden. Het zijn parels die als kerngebieden deel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur.

##### **Ad 2. Recreatie**

Behalve natuurgebieden zijn Nationale Parken ook gebieden waar gerecreëerd wordt. Dit is de basis voor het sociaal-economische belang van Nationale Parken, waarbij er een spanning kan bestaan tussen het willen beschermen en ontwikkelen van natuur en het willen aantrekken van bezoekers.

##### **Ad 3. Voorlichting en educatie**

Voorlichting en educatie zijn belangrijke peilers onder de Nationale Parken. Hiermee kunnen bewoners, bezoekers en andere doelgroepen leren van de waarde van een Nationaal Park, maar V&E kan ook bijdragen aan het draagvlak voor het beheren als natuurgebied.

##### **Ad 4. Onderzoek**

Doordat de Nationale Parken parels zijn op het gebied van natuur, recreatie en voorlichting en educatie zijn deze bij uitstek geschikt voor (wetenschappelijk)

onderzoek. Bovendien kan monitoring en onderzoek bijdragen aan kennis over de gebieden en een bijdrage leveren aan het formuleren van maatregelen in de Nationale Parken.

#### **Ad 5. Afstemming doelen**

De vier doelen van Nationale Parken worden vaak afzonderlijk gepresenteerd. De afstemming tussen de verschillende doelen kan echter van cruciaal belang zijn voor het bereiken van de doelen. Zo zullen voorlichting en educatie vaak informatie verstrekken over natuur aan omwonenden en bezoekers. Dit kan tot gevolg hebben dat er meer bezoekers naar een Nationaal Park komen, wat weer consequenties kan hebben voor de recreatie- en natuurdoelen van een Nationaal Park. Afstemming kan plaatsvinden in vergaderingen van het overlegorgaan en de werkgroepen en in plannen als het BIP en de meerjarenplannen.

Bij het beoordelen op de inhoudelijke thema's hebben we gebruik gemaakt van de planningscyclus. Deze heeft de volgende stappen: het analyseren van de huidige situatie, het bepalen van de doelen, het verkennen van de uitvoeringsmogelijkheden, het maken van een plan, het evalueren van het plan, het uitvoeren van het plan, het afsluiten van het project, het evalueren van het project en het opnieuw analyseren van de huidige situatie.

#### ***Hoofdthema II: Proces***

Bij het hoofdthema proces is gerefereerd aan de voorgestane werkwijze bij het Nationaal Parkenbeleid: het instellen van een overlegorgaan, het opstellen van een Beheer- en inrichtingsplan en het bevorderen van wederzijds begrip tussen betrokkenen. Binnen dit hoofdthema onderscheiden we drie subthema's:

- 6) Organisatiestructuur: de samenstelling van en betrokkenheid bij overlegorgaan en werkgroepen
- 7) Planvorming: betrokkenheid en binding bij - en proces van - totstandkoming van het Beheer en Inrichtingsplan (BIP), meerjarenplannen en jaarrapportages
- 8) Huidig instrumentarium: kennismanagement en leervermogen en toepassing van ander instrumentarium binnen Nationale Parken

Toelichting:

Bij proces wordt vooral gerefereerd aan de voorgestane werkwijze bij het Nationaal Parkenbeleid en de procesdoelen. Bij het instellen van een Nationaal Park wordt een overlegorgaan ingesteld. Een overlegorgaan stelt werkgroepen in. De deelnemers van een overlegorgaan en van werkgroepen verschillen per Nationaal Park. Daarom is de organisatiestructuur van een Nationaal Park een subthema voor het hoofdthema proces.

Na het instellen van het Overlegorgaan moet het orgaan een Beheer- en inrichtingsplan (BIP) en jaarplannen opstellen. Bij planvorming kan gedacht worden aan de tijdsduur van het opstellen van een BIP en jaarplannen en de betrokkenheid en binding met het Nationaal Park van vertegenwoordigers in het overlegorgaan, van omwonenden en bezoekers en van politici, ambtenaren, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

Ook kennismanagement en leervermogen is een subthema voor het hoofdthema proces. Het gaat hierbij om het lerend vermogen van de betrokkenen bij het Nationaal Park en de gevoerde strategie. De aanname is dat gezamenlijk leren een voorwaarde is om als Park te functioneren. Een verzameling losse actoren is minder actief dan een samenwerkend en van elkaar lerend geheel.

### **Ad 6. Organisatiestructuur**

Een Nationaal Park moet een Overlegorgaan hebben. Daaronder functioneren werkgroepen. Uitgangspunt van een Nationaal Park is dat grondeigenaren en andere actoren gezamenlijk een Nationaal Park willen zijn en betrokken zijn bij het beheer. Er is duidelijk gekozen voor een decentrale opzet, waarbij LNV echter wel de aanwijzing voor haar rekening neemt en het BIP goed moet keuren. Onder dit thema wordt vastgesteld of de organisatiestructuur functioneert. Er wordt niet gekeken naar de situatie die aanwezig was voordat het Nationaal Park werd ingesteld maar op de vraag in hoeverre er draagvlak bestaat voor het Nationaal Park bij die actoren die cruciaal zijn voor het functioneren van een Nationaal Park. Hiertoe zijn drie groepen actoren benoemd:

- Grondeigenaren/beheerders
- In- en omwonenden en bezoekers
- Politici, bestuurders en marktpartijen in de directe omgeving van de Nationale Parken

Het doel van de vragen is om aanvullend te zijn en daarmee extra informatie te bieden over het beleid rondom de vier doelen van Nationale Parken.

### **Ad 7. Planvorming**

Onder planvorming valt in de eerste plaats het proces van het opstellen van het BIP en de jaarplannen. Duurt dit lang? En is dit dan problematisch of juist goed? Daarna zijn vragen opgenomen waarin de vraag centraal staat of betrokkenen bij het Nationaal Park zich rekenschap geven van wat er gemeenschappelijk afgesproken is in plannen. De drie groepen actoren zijn ook onder dit subthema gebruikt. Tijdens de interviews bleek dat de vragen over organisatiestructuur en planvorming overlappen. Voor de analyse is het echter wel nuttig de organisatiestructuur en de planvorming te scheiden. De planvorming is geen doel op zich. Het doel van de vragen is om aanvullend te zijn en daarmee extra informatie te bieden over het beleid rondom de vier doelen van Nationale Parken.

## **Ad 8. Inzet huidige instrumenten**

### *Inzet Nationale Parkengeld*

Binnen de Nationale Parken vinden activiteiten plaats, die ook onder de doelen en maatregelen van individuele organisaties vallen. Het Nationale Parkenbeleid is bedoeld om juist door samenwerking en afstemming een kwaliteitsslag te maken. Met dit subthema willen we inzicht bieden in het in de praktijk voorkomen van een dergelijke scheiding tussen regulier beheer en beleid en Nationale Parkenbeleid. We gaan alleen in op de Nationale Parkengelden en hebben geen diepgaande financiële analyse uitgevoerd. Interessanter is om vast te stellen of er een duidelijke scheiding bestaat tussen de Nationale Parkengelden en andere financiële stromen. Er is voor gekozen deze vraag niet direct te koppelen aan de vier doelen van Nationale Parken, maar om deze afsluitend te stellen.

### *Uitputting budgetten*

Voor elk Nationaal Park stelde LNV eenmalig gemiddeld circa € 455.000 (1.000.000 gulden) beschikbaar voor investeringskosten en gemiddeld circa € 227.000 (500.000 gulden) per jaar voor beheers- en onderhoudskosten. Een Overlegorgaan stelt jaarlijks een begroting op voor de besteding van de beschikbare gelden. Het Ministerie van LNV keurt/toetst de begroting. Per 1 januari 2007 is met het onderbrengen van de Nationale Parken bij het ILG de situatie veranderd en keurt en toetst de provincie de begroting.

Het gaat er om of de geraamde jaarbudgetten van de afzonderlijke parken ook daadwerkelijk worden besteed. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt naar a) eenmalige investeringskosten en b) jaarlijkse projectkosten. Dit levert informatie op over de voortgang van projecten en eventuele knelpunten.

### *Financiële (neven)effecten*

Dat het Rijk geld beschikbaar stelt voor de uitvoering van projecten in een Nationaal Park kan er toe leiden dat ook andere instanties middelen beschikbaar stellen. Geld kan geld aantrekken. In die zin is de multiplier van het Nationale Parkengeld vast te stellen. De financiële bijdragen van derden kunnen projecten haalbaar maken die dat anders niet waren geweest. Het geld van LNV voor de Nationale Parken heeft dan een katalyserend effect gehad (positief neveneffect). Ook kunnen beheerders of voorlichters de extra middelen inzetten voor reguliere beheerstaken (negatief neveneffect).

### *Kennismanagement en leervermogen*

Wederzijds leren tussen organisaties binnen een Nationaal Park helpt een Nationaal Park om tot vernieuwingen te komen. Leren gebeurt vaak niet spontaan, maar is iets waar een strategie op geformuleerd kan worden: kennismanagement. De vragen dienen vooral voor het signaleren van het belang dat aan gezamenlijk leren en kennismanagement gehecht wordt en mogelijk aan de acties die hierop gericht zijn. Kennismanagement en leren zijn geen doelen op zich, maar kunnen helpen om de prestaties op andere doelen te verhogen..

### *Intensivering toepassing reguliere instrumenten*

Dit onderwerp is toegevoegd op basis van de gesprekken in de pilots. Naast het Nationaal Parkenbeleid is in de Nationale Parken ook de inzet van regulier instrumentarium van belang, bijvoorbeeld om de kwaliteit van water, lucht en bodem te verbeteren, het beheer te optimaliseren en gronden veilig te stellen. Nagegaan kan worden of en hoe in Nationale Parken de toepassing van het regulier instrumentarium is geïntensiveerd, versneld of op grotere schaal toegepast.

### ***Hoofdthema III: Continuïteit (toekomst)***

Bij het hoofdthema continuïteit zijn we nagegaan hoe een Nationaal Park zich voorbereidt op de toekomst. We zijn nagegaan of een Nationaal Park aandacht heeft voor:

- 9) Toekomstige inzet instrumenten (verbreding van de financieringsgrondslag, het opstellen van toekomstvisies en het anticiperen op wetgeving en beleidsinstrumentarium dat in ontwikkeling is)
- 10) Externe relaties met de omgeving (fysieke, maatschappelijke en bestuurlijke relaties)

Continuïteit richt zich vooral op de potentiële bedreigingen voor het beheer en het beleid van Nationale Parken. Binnen dit onderdeel wordt dan ook gekeken hoe een park zich voorbereidt op toekomstige ontwikkelingen. Die bedreiging kan bijvoorbeeld financieel van aard zijn: de huidige eenzijdige afhankelijkheid van het ministerie van LNV bij de subsidieverstrekking. Die bedreigingen kunnen ook fysiek van aard zijn bij de relaties met de externe omgeving: boren naar gas, aanleg van infrastructuur etc. Hoe beter een Nationaal Park is voorbereid op mogelijke bedreigingen, des te meer continuïteit er is voor een Nationaal Park. De volgende subthema's vallen onder het thema Continuïteit:

- Inzet toekomstig instrumentarium
- Relaties met externe omgeving

### **Ad 9) Inzet toekomstige instrumenten**

#### *Verbreding van financiële grondslag*

In dit subthema hebben achterhaald of een Nationaal Park actief bezig is met het verbreden van haar financiële grondslag. De aanname is dat het voor de toekomstige continuïteit beter is als Nationale Parken niet van één geldstroom afhankelijk zijn. De analyse is kwalitatief van aard. Als er kwantitatieve gegevens beschikbaar waren, hebben we deze wel meegenomen.

#### *Toekomstvisie Nationaal Park*

Een Nationaal Park waar gezamenlijk nagedacht wordt over toekomstige ontwikkelingen en nagedacht wordt over wat dat betekent voor het Park en ook acties daarop formuleert, is 'gewapend' voor de toekomst. Het subthema richt zich

op het signaleren of dit plaatsvindt. Er kan informatie boven tafel komen over wat er precies gebeurt.

#### *Toekomstige regulering*

Bij toekomstige regulering betreft het:

- Europese regelgeving, die vertaald in Nederlandse wetgeving effect kan hebben op het functioneren van de Nationale Parken
- Nationale regelgeving zoals ILG en nieuwe Wro. Nieuwe vormen van beleid kunnen effect hebben op Nationale Parken of hun direct omgeving

### **Ad 10) Relaties met externe omgeving**

Een Nationaal Park is bezig met interne zaken, maar zal zich ook richten op wat er in de omgeving van een Nationaal Park plaatsvindt. Dit kan gaan over de hydrologische en ecologische relaties met de omgeving, maar ook over het nadenken en communiceren over de maatschappelijke functie van een Nationaal Park en over de politieke en bestuurlijke omgeving (voor zover niet rechtstreeks vertegenwoordigd). Zo is een provincie altijd betrokken bij een Nationaal Park via het overlegorgaan. Het kan echter voorkomen dat een Gedeputeerde of andere afdelingen binnen de provincie heel anders aankijken tegen het belang van het Nationaal Park. Vergelijkbare voorbeelden zijn te geven voor de rol van gemeenten of het Rijk. De gestelde vragen hadden hier een signalerend karakter.

De bestuurlijke inbedding en verankering is afzonderlijk geanalyseerd om te zien in hoeverre er extern draagvlak bestaat voor het Nationaal Park en in hoeverre het Nationaal Park voldoende verankerd is in het omgevingsbeleid.

### **Stap 2: het bepalen van de wijze van dataverzameling**

Voorafgaand aan het beantwoorden van de vragenset en dus voor de dataverzameling zijn de ijkjaren voor het vaststellen van de huidige situatie, de nulsituatie in de Nationale Parken, bepaald: 2006/2007. Om de vragen bij de subthema's te kunnen beantwoorden is aan de secretarissen gevraagd om:

- Relevante gebiedsdocumenten toe te sturen. Allereerst is geprobeerd de vragen zoveel mogelijk te beantwoorden met de beschikbaar gestelde documenten.
- Een brochure met achtergrondinformatie over het onderzoek te verspreiden onder de gebiedsbetrokkenen.



Foto: een brochure met achtergrondinformatie over de benchmark van de Nationale Parken

- Maximaal voor drie interviews sleutelpersonen aan te dragen voor het verkrijgen van informatie die niet uit gebiedsdocumenten is te halen. Vooral de vragen die niet zijn te beantwoorden met gebiedsdocumenten zijn voorgelegd in interviews.
- Een concept-gebiedsrapport te bespreken in een overleg met een werkgroep of een overlegorgaan. Vanwege het geringe aantal interviews en daardoor het gevaar dat te veel op individuele meningen wordt afgegaan, is een bespreking met een groter aantal gebiedsbetrokkenen mogelijk gemaakt voor aanvullingen en correcties.

### Stap 3: Beoordelen via stoplichtkleuren

Bij de beoordeling hebben we gewerkt met stoplichtkleuren. De kleurtoekenning is bedoeld om duidelijk te krijgen waar de parken anno 2006/2007 staan en waar verbeteracties liggen. De scores, in termen van stoplichtkleuren, zijn uiteindelijk weergegeven in een matrixtabel.



*De Matrix: Fictief totaalbeeld Nationale Parken*

Nationale Parken	I. Inhoud					II. Proces: Samenwerking en draagvlak			III. Toekomst: Continuïteit	
Nationaal Park A	ORANJE	ROOD	GROEN	ORANJE	ORANJE	ORANJE	GROEN	GROEN	ROOD	GROEN
Nationaal Park B	GROEN	GROEN	ORANJE	ORANJE	ORANJE	ORANJE	ROOD	ROOD	ORANJE	ORANJE
Nationaal Park C	ROOD	ORANJE	ORANJE	GROEN	GROEN	GROEN	ORANJE	GROEN	GROEN	ORANJE

*Legenda:*

GROEN = goed
ORANJE = matig
ROOD = nog onvoldoende

Het toekennen van de kleuren is eerst gebeurd voor iedere vraag. Vervolgens is hieruit een totaalbeeld per subthema afgeleid in een kleur. In dit totaalbeeld zijn de oordelen per thema uitgemiddeld tot één kleur: groen, oranje of rood. Wanneer bijvoorbeeld voor 7 vragen bij een thema er 3 vragen groen scoren en vier vragen oranje wordt de kleur oranje toegekend. Wanneer een park op 7 vragen 5 keer oranje scoort en 2 keer rood dan wordt ook de kleur oranje toegekend.

Voor ieder subthema zijn niet evenveel vragen gesteld. Bij drie vragen weegt het oordeel per vraag daarbij zwaarder door dan bij zeven vragen. Het gewicht wat aan de scores per thema wordt toegekend kan verschillen, al naar gelang het beeld dat de lezer heeft wat het belangrijkste is in een Nationaal Park.

Het onderzoek is uitgevoerd via expert judgement. Dit betekent dat assertieve secretarissen, voorzitters of gebiedsbetrokkenen extra informatie aandragen en hiermee de scores beïnvloeden. Secretarissen, voorzitters en gebiedsbetrokkenen die dit niet doen kunnen hun park daarmee in dit onderzoek tekort doen.

#### **Stap 4: Pilots draaien**

Om de ontwikkelde vragenlijst en de onderzoekstechnieken te testen, zijn vervolgens 2 pilotgebieden gekozen: Nationaal Park Maasduinen en Nationaal Park Zuid Kennemerland. De vragenlijst is na de pilots aangepast en er is geleerd dat de communicatie rond het project veel zwaarder aangezet moet worden. Daarom hebben we een flyer gemaakt met daarin achtergrondinformatie over het onderzoek. Dit is voorafgaand aan het onderzoek in de andere Nationale Parken toegestuurd. Ook is afgesproken om de geïnterviewden te anonimiseren om intern gevoelige uitspraken niet traceerbaar te maken, omdat personen hierdoor beschadigd kunnen raken.

## **Stap 5: Het schrijven van de gebiedsrapporten**

De resultaten van de beoordeling zijn vastgelegd in twintig gebiedsrapporten. Basis voor de concept gebiedsrapporten waren gebiedsdocumenten, opgesteld voor de Nationale Parken, en drie interviews per park met sleutelpersonen, die door de secretarissen van de Nationale Parken zijn geselecteerd. De concept gebiedsrapporten zijn vervolgens gepresenteerd in bijeenkomsten van de overlegorganen of in werkgroepen en vervolgens verder aangescherpt. De concept gebiedsrapporten voor de twee private parken zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Via gezamenlijk expert judgement zijn de Nationale Parken dus door de onderzoekers en de betrokkenen uit de Nationale Parken samen beoordeeld.

Verschillende individuele onderzoekers schreven mee aan de gebiedsrapporten, ieder vanuit hun eigen referentiekader, wat de onderlinge vergelijkbaarheid in de weg kan staan. Op hoofdlijnen is dit wel ondervangen door elkaars rapporten te lezen en te becommentariëren. De gebiedsrapporten zijn op verschillende momenten geschreven van 2006 tot en met 2007. Hiermee kan er 2 jaar verschil in beelden tussen de parken ontstaan.

Het gebiedsrapport is een werk- en leerdokument voor de betrokken Nationale Parken en onderzoekers. Ze vormen de bouwstenen voor dit eindrapport.

## **Stap 6: het vergelijken van de gebiedsrapporten in een eindrapportage**

Voor het vergelijken van de gebiedsrapporten is een benchmark op papier gezet: een vergelijking van de scores van de twintig Nationale Parken op alle subthema's. Een benchmark is een methode om prestaties van verschillende systemen, apparaten of organisaties te meten en te kunnen vergelijken. Bij benchmarking van Nationale Parken worden de prestaties van een Nationaal Park gemeten en worden deze vergeleken met de prestaties van andere Nationale Parken. Een benchmark onderzoek levert aanknopingspunten op om een Nationaal Park beter te organiseren en daarmee de kwaliteit van een Nationaal Park te verbeteren. De kern van benchmark is eenduidig vergelijken en van elkaar leren. Vergelijking van de matrixtabellen en de onderliggende informatie van de afzonderlijke Nationale Parken zal dus verbeteracties kunnen opleveren voor de komende jaren.

De gebiedsrapporten vormen ook de bouwstenen voor dit eindrapport. In dit eindrapport worden resultaten op een 'helikopterniveau' gepresenteerd: resultaten en conclusies overstijgen de afzonderlijke Nationale Parken.

Overigens hebben zich al meer leermomenten voorgedaan tijdens het onderzoek:

- Via gebiedsdocumenten, waarbij geleerd kan worden door het lezen van de aangeboden kennis.
- Via gesprekken binnen afzonderlijke Nationale Parken in de Overlegorganen.

Benchmarkbijeenvolgen tussen Nationale Parken, waar op een interactieve wijze elkaars situatie en prestaties worden vergeleken, zijn eveneens goede leermomenten.

#### **1.4 Gevolgen van gekozen systematiek**

Bij het lezen van dit rapport kunt u geconfronteerd worden met tekstuele herhalingen. Dit is inherent aan de gekozen systematiek en methodiek om de nulsituatie te beschrijven aan de hand van afzonderlijk thematische, sectorale thema's, terwijl veel aspecten in een Nationaal Park een integraal karakter hebben. Om de lezer toch een goed overzicht te bieden van de stand van zaken in een Nationaal Park per thema konden we deze herhalingen niet voorkomen. Uit de herhalingen mag nadrukkelijk niet het beeld ontstaan dat meer gewicht wordt toegekend aan het aspect dat wordt herhaald.

#### **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 volgen de resultaten van de benchmark: de onderlinge vergelijking van de scores van de twintig Nationale Parken in één totaalbeeld. Die resultaten worden toegelicht in de hoofdstukken over de hoofdthema's Inhoud (hoofdstuk 3), Proces (hoofdstuk 4), Continuïteit (hoofdstuk 5).

In hoofdstuk 6 reflecteren we als onderzoekers op de resultaten en dragen we onderwerpen aan voor discussie op mogelijk nog te houden benchmarkbijeenvolgen.



## 2 Eindresultaten in een totaalbeeld

De resultaten van de vergelijking tussen de Nationale Parken op de tien subthema's zijn in onderstaande matrix weergegeven.

	1. Natuur	2. Recreatie	3. Voorlichting en Educatie	4. Onderzoek	5. Samenhang en afstemming	6. Organisatie-structuur	7. Planvorming	8. Inzet huidige instrumenten	9. Inzet toekomstige instrumenten	10. Relaties met externe omgeving
1. De Alde Feanen	G	G	G	M	M	M	M	G	M	G
2. De Biesbosch	G	G	G	M	G	M	M	G	G	G
3. De Groote Peel	G	G	G	M	G	M	G	G	M	G
4. De Hoge Veluwe	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G
5. De Loonse en Drunense Duinen	M	G	G	M	G	G	G	G	G	M
6. De Maasduinen	G	M	G	M	M	G	G	G	M	G
7. De Meinweg	G	G	G	M	M	G	G	G	M	M
8. De Sallandse Heuvelrug	G	G	M	M	G	G	G	G	G	G
De Weerribben	G	G	G	M	G	G	G	G	G	G
10. De Zoom-Kalmthoutse heide	G	G	M	M	G	M	M	G	M	G
11. Drentsche Aa	G	G	G	G	M	G	G	G	G	G
12. Drents-Friese Wold	G	G	G			G		G		
13. Duinen van Texel	G	G	G	M	G	M	G	G	G	G
14. Dwingelderveld	G	M	G	M	G	G	G	G	G	M
15. Lauwersmeer	M		M	M	M	M	M	G	G	M
16. Oosterschelde	M	G	G	M	G	G	G	G	G	G
17. Schiermonnikoog	G	G	G	M	G	G	G	G	G	M
18. Utrechtse Heuvelrug	G	M	G	M	G	G	G	G	G	G
19. De Veluwezoom	G	G	M	G	G	G	G	M	M	M
20. Zuid-Kennemerland	M	M	G	O	G	M	M	G	G	M

Legenda:

GROEN = goed
ORANJE = matig
ROOD = nog onvoldoende

De hier gepresenteerde resultaten voor de subthema's worden toegelicht in een hoofdstuk over het hoofdthema Inhoud (hoofdstuk 3), Proces (hoofdstuk 4) en Continuïteit (hoofdstuk 5).

De kleuren geven aan of de parken constructief op de functies inspelen. Het oordeel is gebaseerd op documenten, interviews en gesprekken. Er ligt geen uitgebreide kwantitatieve monitoring aan ten grondslag.

Wanneer we de kleurenmatrix vergelijken met de reflectie in hoofdstuk 6, dan valt op dat de kleuren positief zijn en de reflectie vrij kritisch. Dit lijkt zich niet goed tot elkaar te verhouden. Toch is dit uit te leggen. De oordeelsvorming voor de matrix was gebaseerd op expert judgement. Gebiedsbetrokkenen en onderzoekers hebben gezamenlijk kleuren toegekend. De onderzoekers hebben zich daarbij laten beïnvloeden door wat nu mogelijk is voor de Nationale Parken. Met name onderwerpen als kennismanagement, verbreding financiële basis en externe relaties met de omgeving worden vaak niet als directe doelstellingen voor de Nationale Parken aangemerkt, terwijl zij wel degelijk het functioneren van de parken beïnvloeden. Wanneer de parken sterker beoordeeld zouden zijn vanuit externe bedreigingen, externe kansen en nieuw beleid zouden de scores minder hoog uitpakken. De onderzoekers hebben dit inzicht pas achteraf verworven en niet aan het begin van de monitoring, waardoor dit inzicht de beoordeling niet beïnvloedde.

## **3 Inhoud**

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten voor het hoofdthema Inhoud. Onder dit hoofdthema vallen de subthema's natuur (3.2), recreatie (3.3), voorlichting en educatie (3.4), onderzoek (3.5) en afstemming en samenhang (3.6).

### **3.2 Subthema 1: Natuur**

Nationale Parken zijn waardevolle natuurgebieden: parels. Om achter de nul-situatie<sup>2</sup> voor natuur te komen is uitgegaan van de planningscyclus (planning, uitvoering, monitoring, evaluatie, bijstellen doelen etc.). Dit biedt een goed analysekader, zonder te vergeten dat beleidsformulering in de praktijk vaak niet lineair tot stand komt. Met de vragen kan achterhaald worden of alle stappen van de planningscyclus ook genomen zijn en hoe dit het geval is. Afgesloten werd met een vraag over het evenwicht tussen geplande maatregelen en de beschikbare middelen. De resultaten hebben een kwalitatief karakter.

Meer dan driekwart van de parken scoort goed op de functie natuur. Veel Nationale Parken stellen doelen voor natuur die zij zelf kunnen beïnvloeden. Bedreigingen voor natuur buiten het park worden daarbij in beschouwing genomen en zorgen in een aantal gevallen al voor lagere natuurambities. In deze evaluatie worden de (realistische) natuurambities van de parken geëvalueerd. Het overgrote deel van de parken krijgt een groene beoordeling op de natuurfunctie.

In de paragrafen 3.2.1 tot en met 3.2.6 gaan we in op de onderdelen aan de hand waarvan de natuurfunctie is beoordeeld. In paragraaf 3.2.7 beschrijven we een aantal algemene bevindingen.

#### **3.2.1 Uitgangssituatie**

In het overgrote deel van de parken is de huidige toestand van de natuur duidelijk geformuleerd. Enkele parken scoren matig bij de beschrijving van de nulsituatie. Bij de beschrijving van de huidige toestand voor natuur komen de functies landschap en cultuurhistorie ook veelvuldig aan bod. In het landelijke beleid voor Nationale Parken wordt hier weliswaar geen aandacht aan besteed, maar blijkbaar zijn de functies landschap en cultuurhistorie voor de afzonderlijke parken belangrijk genoeg dat men er aandacht aan besteedt.

---

<sup>2</sup> Daar waar we in dit document spreken over de nul-situatie wordt bedoeld de situatie waarop documenten zijn bestudeerd, interviews afgenomen en het concept-rapport is besproken in het overlegorgaan. In alle parken is de situatie in 2006/2007 in ogenschouw genomen.

De huidige situatie van de natuur is weliswaar in veel parken duidelijk geformuleerd, toch zijn er enkele opmerkingen bij te maken:

- De informatie rond de huidige situatie staat vaak beschreven in vele documenten en is daarmee verspreid aanwezig. Eén document met een totaaloverzicht ontbreekt vaak.
- De informatie is veelal kwalitatief van aard. Evaluatie achteraf is daardoor moeilijk.
- De gegevens geven informatie over de huidige stand van de natuur (op een bepaald moment) en veelal niet over een nulsituatie bij instelling van het park. Daardoor is een evaluatie van de effecten van het beleid voor de Nationale Parken relatief lastig.

De twee private parken hebben slechts 1 grondeigenaar en een beheerder. Het beschrijven en vastleggen van de nul-situatie is daarmee in handen van één organisatie en dat vergroot het overzicht binnen het park.

De natuurfunctie en daarmee ook de huidige toestand van de natuur, is vooral het domein van de terreinbeherende organisaties en minder van de andere bij het Nationaal Park betrokken organisaties. De huidige toestand van de natuur komt in het overlegorgaan van de 18 door het Rijk ingestelde parken ook maar beperkt op de agenda.

De huidige situatie in een aantal Nationale Parken is niet gunstig. Het gaat om bijvoorbeeld de Oosterschelde (zandhonger), het Lauwersmeer (verbossing), de Biesbosch (verouderd bosbestand) en parken als de Alde Feanen en Weerribben waar moerasnatuur dreigt te verdwijnen door verdroging.

### **3.2.2 Natuurdoelen (en landschap en cultuurhistorie)**

De Nationale Parken definiëren hun natuurdoelen (ambities) goed. Slechts enkele parken slagen er minder goed in hun natuurdoelen scherp neer te zetten. Parken opereren wel verschillend als het gaat om het wel of niet in acht nemen van de omgeving waarin ze functioneren bij het opstellen van natuurdoelen. Er zijn parken die ambities beschrijven binnen de randvoorwaarden van (soms grote) externe bedreigingen (zoals bijvoorbeeld wateronttrekking), en er zijn parken die hun ambities beschrijven waarbij ze er van uitgaan dat de externe bedreigingen snel opgelost kunnen worden. Deze twee benaderingen leiden tot verschillende ambitieniveaus. Een flink aantal parken heeft duidelijke natuurdoelen gesteld, terwijl men weet dat de realisatie van die doelen (en de randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan) grotendeels buiten de invloedssfeer van de organisatiestructuur van de parken ligt (bijvoorbeeld het opnieuw op gang brengen van getijdenwerking).

Binnen de parken is vaak een gelaagdheid in doelen van concrete doelen naar meer abstracte doelen zichtbaar. Een gelaagdheid naar tijdhorizon (korte termijn, middellange termijn en lange termijn) is veelal niet expliciet aanwezig.

De vergelijkbaarheid van natuurdoelen tussen de parken is gering. De parken gebruiken allemaal net een andere vorm van vastleggen van de doelen (streefbeelden, natuurdoeltypen, thema's etc.).



Een aantal parken maakt afzonderlijke deelplannen voor onderdelen van de natuurfunctie. Deze worden vaak integraler beschreven. Andere functies worden daar gelijk in meegenomen.

Veel van de beschreven natuurdoelen gaan in essentie in op het herstel van natuurlijke processen in de gebieden.

### **3.2.3 Prestaties**

Voor het overgrote deel van de parken is niet objectief vast te stellen of de in het BIP en de jaarplannen beschreven maatregelen hebben bijgedragen aan het realiseren van de natuurdoelen. Respondenten geven veelal aan dat naar hun oordeel de maatregelen wel hebben bijgedragen, maar dit is moeilijk vast te stellen.

De bijdrage van maatregelen aan het realiseren van natuurdoelen is in het algemeen moeilijk vast te stellen onder meer vanwege:

- Uitgevoerde maatregelen keren soms een negatieve trend niet (maar voorkomen erger) omdat soms meer structurele maatregelen moeten worden genomen die buiten de invloedssfeer van de parken liggen (bijvoorbeeld getijdenwerking of depositie).
- Er is vaak een lange tijd tussen uitgevoerde maatregel en meetbaar effect.
- Effecten van maatregelen zijn moeilijk meetbaar omdat tegelijkertijd allerlei factoren ontwikkelingen beïnvloeden.

In een flink aantal parken wordt maar beperkt aandacht besteed aan de evaluatie van beheermaatregelen. Het vooraf beoogde effect (doel) van een maatregel wordt vaak ook niet benoemd wat evaluatie achteraf lastig maakt.

### **3.2.4 Knelpunten**

Het overgrote deel van de Nationale Parken weet de knelpunten waar het park mee kampt goed te benoemen. Slechts enkele parken doen dat in meer abstracte termen. Uit de BIP's en andere stukken spreekt veel deskundigheid op het gebied van knelpunten met betrekking tot de natuurfunctie.

In een aantal parken komen de knelpunten minder prominent naar voren in het BIP of in andere plannen. Dit lijkt enerzijds te komen omdat de natuurfunctie (en de knelpunten op dat gebied) toch meer het domein van de terreinbeheerders zijn, anderzijds omdat het oplossen van een aantal van de knelpunten niet binnen de mogelijkheden van het Overlegorgaan ligt. Een derde reden daarvoor is dat in enkele parken de cultuur er niet lijkt te zijn om knelpunten duidelijk te benoemen.

Veel genoemde knelpunten liggen buiten de werkingssfeer van de Nationale Parken. Een groot aantal parken functioneert al vele jaren als park en is in staat geweest knelpunten die wel binnen de werkingssfeer van het park liggen op te lossen.

### 3.2.5 Acties

Het overgrote deel van de parken weet duidelijke acties te benoemen om knelpunten op te lossen of te verkleinen. In het recente verleden lijken ook al tal van (interne) knelpunten te zijn opgelost.

Echt complexe problemen die veelal voor een belangrijk deel buiten de werkingssfeer van de overlegorganen vallen, zijn echter moeilijk aan te pakken met één of enkele acties. De parken zijn zich hiervan bewust en beseffen ook dat dit geen kwestie is van het uitvoeren van beheermaatregelen maar een ander soort acties vereist zoals lobbyen. Complexe problemen kunnen weliswaar vaak niet binnen het overlegorgaan of parkenbestuur worden opgelost, het overlegorgaan of parkenbestuur kan natuurlijk wel een platform zijn waarin men strategie bepaalt en elkaar op de hoogte houdt van acties die individuele partijen ondernemen. In een aantal parken is deze ontwikkeling duidelijk zichtbaar.

In enkele parken kan de koppeling tussen de uit te voeren acties en het knelpunt waarvoor de actie een oplossing moet bieden worden versterkt. Soms is het namelijk niet duidelijk waarom een bepaalde maatregel wordt uitgevoerd. Een aantal parken werkt met een integrale aanpak van knelpunten per deelgebied. In die parken lijkt deze aanpak succesvol.

Veel (externe) knelpunten worden aangepakt met behulp van ander beleid (o.a. reconstructie, verdroging, verplaatsing waterwinning etc.). Dit illustreert dat leden van het overlegorgaan ook actief zijn (en moeten zijn) in het beïnvloeden van dat beleid. De twee private parken lijken hier met hun organisatiestructuur goed op in te spelen. Deze parken hebben beide maar 1 eigenaar en hoeven niet, zoals bij de andere 18 parken, eerst intern op een lijn te komen alvorens naar buiten te kunnen treden.

### 3.2.6 Financiën

De vraag of geplande maatregelen en middelen voor de natuurfunctie met elkaar in evenwicht zijn is moeilijk te beoordelen. Alle parken maken een realistische inschatting van maatregelen en bijbehorende middelen. De problematiek en het aantal knelpunten verschilt enorm tussen de parken en dat wordt ook zichtbaar in de financiële paragrafen van de parken.

Een groot deel van de parken legt de lat voor zichzelf hoog; het wensenlijstje aan uit te voeren maatregelen ligt hoger dan de beschikbare budgetten en er dienen bij het opstellen van jaarplannen prioriteiten gesteld te worden. Vrijwel alle parken zoeken ook naar additionele middelen (naast de parkenmiddelen en de reguliere beheergelden) om extra beheermaatregelen te kunnen uitvoeren en slagen daar ook in. Het Nationaal Park De Hoge Veluwe springt er wat dit betreft bovenuit. Dit park is in staat met een zeer beperkte overheidsbijdrage haar natuurdoelen te realiseren.

Uit veel parken, met name vanuit de recent ingestelde parken, komen signalen dat de beschikbare middelen te beperkt zijn. Enkele parken geven aan dat de beschikbare middelen voor natuur ontoereikend zijn om de natuurkwaliteit in stand te houden. In

die parken is nog sprake van een achteruitgang van de kwaliteit. In die parken is echter ook vaak sprake van een tekort aan reguliere beheergelden.

Slechts in enkele parken is er discussie over wat onder regulier beheer verstaan moet worden en welke maatregelen met parkenmiddelen dienen te worden gefinancierd. Uiteraard speelt deze discussie in de private parken niet. In het algemeen kan gesteld worden dat parkengelden voor natuur worden besteed aan additionele maatregelen die niet tot de reguliere taken van de terreinbeheerders horen.

Een aantal parken kampt met grote knelpunten in het natuurbeheer. Extra financiën zijn vaak geen oplossing voor deze knelpunten. Oplossingen zijn vaak complex en liggen vaak buiten de reikwijdte van het park.

Het aandeel van de Nationale Parkengelden in het totale (beheer)budget voor de parken verschilt per park, maar is relatief klein. Reguliere beheergelden en additionele middelen vanuit bijvoorbeeld de EU en het Onderzoek en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) zijn vaak vele malen groter. Toch vormen de Nationale Parkenmiddelen een goede bron om natuurbeheermaatregelen goed op elkaar af te stemmen. De twee private parken krijgen geen parkenmiddelen. In deze parken is afstemming tussen eigenaren ook niet nodig omdat beide parken maar 1 eigenaar hebben.

In enkele parken is gebleken dat een goed onderling overleg over beheer en financiën belangrijker is dan de extra parkenmiddelen voor beheer. Gezamenlijk kan dan ingezet worden op externe financieringsbronnen. Het ILG biedt kansen om gemakkelijker middelen te reserveren voor echt grote projecten binnen de parken.

### **3.2.7 Algemene bevindingen natuur**

Rondom de evaluatie van de natuurfunctie kunnen de volgende algemene opmerkingen worden gemaakt:

- De planningscyclus wordt in grote lijnen bij alle parken toegepast. Met name op het gebied van het evalueren van uitgevoerde beheermaatregelen zijn nog verbeteringen mogelijk.
- Natuur wordt in alle parken gezien als een belangrijke functie van het park.
- Ondanks het feit dat de Nationale Parken actief met de natuurfunctie bezig zijn, is de natuurkwaliteit en de ontwikkelingen daarin in een aantal parken ongunstig.
- Terreinbeheerders hebben hun eigen natuurdoelen met bijbehorende middelen. Het overgrote deel van de natuurmaatregelen wordt gefinancierd vanuit die middelen. De sturing op de natuurdoelen vanuit de Nationale Parken is beperkt, mede omdat de beschikbare Nationale Parkenmiddelen beperkt zijn.
- Er komt steeds meer aandacht voor landschap en cultuurhistorie. De parken 'behandelen' deze nieuwe functies veelal onder het kopje natuur.
- De natuurfunctie is veelal het domein van de terreinbeheerders en minder dat van alle bij het Nationaal Park betrokken actoren. Natuurwaarden worden daarmee binnen de parken onvoldoende gebruikt om draagvlak voor de parken te verkrijgen.

- De grootste bedreigingen voor natuur liggen buiten de parken. De Overlegorganen hebben hier maar beperkt invloed op.
- Ook voor invoering van de Nationale Parken was er in een aantal parken al overleg tussen terreinbeheerders over het natuurbeheer. De instelling van de Nationale Parken heeft dit overleg bevorderd.
- De vergelijkbaarheid tussen de parken op het gebied van de natuurfunctie is beperkt (o.a. een andere uitgangssituatie en een andere manier van vastleggen van resultaten).
- Het is onduidelijk of binnen de Nationale Parken een hoger kwaliteitsniveau wordt nagestreefd dan buiten de Nationale Parken. Kwaliteitscriteria voor Nationale Parken ontbreken en er zijn geen aanwijzingen dat het kwaliteitsniveau van natuur binnen de parken hoger is dan erbuiten.

### **3.3 Subthema 2: Recreatie**

Behalve natuurgebieden zijn Nationale Parken ook gebieden waar wordt gerecreëerd. Dit is de basis voor het sociaal-economische belang van Nationale Parken, waarbij er een spanning kan bestaan tussen het willen beschermen en ontwikkelen van natuur en het willen aantrekken van bezoekers. Om achter de nul-situatie voor recreatie te komen is evenals bij natuur de structuur van de plancyclus aangehouden. Uitspraken hebben een kwalitatief karakter. Er zijn onvoldoende data beschikbaar om tot een kwantitatieve analyse te komen.

Meer dan driekwart van de Nationale Parken scoort goed op recreatie. Vrijwel alle parken streven natuurgerichte vormen van recreatie na. Recreatie moet daarbij passen binnen de kaders die vanuit de natuurfunctie worden gesteld. De recreatiefunctie van de parken is in het algemeen goed kwantificeerbaar en meetbaar en maatregelen leveren snel resultaat. In de planningscyclus is de recreatiefunctie daarom goed te beoordelen. Meer dan drie kwart van de parken krijgt een positieve eindbeoordeling op de recreatiefunctie.

In de paragrafen 3.3.1 tot en met 3.3.6 gaan we in op de onderdelen aan de hand waarvan de recreatiefunctie is beoordeeld. In paragraaf 3.3.7 beschrijven we een aantal algemene bevindingen.

#### **3.3.1 Uitgangssituatie**

In vrijwel alle parken is de huidige toestand van de recreatie duidelijk gedefinieerd. Sommige parken kiezen er voor om gedetailleerde informatie te verzamelen of een nulmeting uit te voeren, anderen kiezen er bewust voor om met meer globale informatie te werken.

Vergeleken met de natuurfunctie lijkt de uitgangssituatie voor de recreatiefunctie gemakkelijker kwantitatief te onderbouwen. Via externe bronnen (VVV's, gemeenten etc.) is veel informatie over de recreatieve uitgangssituatie te achterhalen. Voor de

recreatiefunctie geldt, net als bij de natuurfunctie, dat veel informatie aanwezig is, maar dat die vaak niet overzichtelijk bij elkaar is gebracht.

Een aantal parken richt zich op verdere groei van het aantal recreanten. Andere parken zien een te veel aan recreanten en onderlinge hinder tussen verschillende recreantengroepen (bijvoorbeeld pleziervaartuigen en vissers), als een groot knelpunt. De behoefte aan toekomstscenario-onderzoek lijkt daarmee toe te nemen. Van recreatie gaat immers een economische impuls uit naar de regio waarin het Nationaal Park ligt. Er bestaat onzekerheid hoe groot die impuls kan zijn zonder te vervallen in onaanvaardbare recreatiedruk.

### 3.3.2 Recreatiedoelen

Ruim tweederde van de Nationale Parken is goed in staat haar recreatiedoelen te definiëren. Bij de andere parken zijn hierin nog verbeteringen wenselijk. Vrijwel alle parken kiezen voor natuurgerichte vormen van recreatie, maar in de praktijk blijkt nogal eens dat dit begrip onvoldoende is gedefinieerd. Een verdere uitwerking van recreatie naar doelgroepen schept daarin meer duidelijkheid.

Zonering lijkt het instrument voor het beschrijven en ruimtelijk vastleggen van recreatiedoelen. Vaak is echter niet duidelijk welke doelen met de zonering worden beoogd. Zonering kan worden gebruikt om natuur en recreatiedoelen op elkaar af te stemmen, maar ook om mogelijkheden voor verschillende doelgroepen van recreanten op elkaar af te stemmen. In de praktijk blijft de afstemming tussen natuur en recreatie en de onderlinge hinder tussen recreantengroepen een belangrijk punt van aandacht.

Voor wat betreft aantallen bezoekers kan een driedeling in de parken worden gemaakt:

- Parken waarin het aantal recreanten de draagkracht van het terrein overschrijdt, zoeken naar recreatiemogelijkheden buiten de bestaande grenzen van de parken en soms in uitbreiding van het park. Dit geldt bijvoorbeeld voor Utrechtse Heuvelrug, Zoom-Kalmthoutse heide, Weerribben/Wieden, Meinweg, Veluwezoom en Zuid-Kennemerland.
- Parken die zich richten op een stabiel blijvend aantal recreanten richten zich op kwaliteitsverbetering van de bestaande recreatiemogelijkheden in het park zelf en in de directe omgeving er van.
- Parken die meer recreanten willen, richten zich in het algemeen op uitbreiding van het aantal recreatieve voorzieningen. Veelal kijken zij dan naar uitbreiding aan de randen van, of net buiten, het park. Het Nationaal Park De Hoge Veluwe neemt hierin een aparte positie in. Zij kiest voor uitbreiding en kwaliteitsverbetering van de voorzieningen in het centrum van het park.

Binnen een aantal parken liggen beslissingen over de recreatiefunctie gevoelig. Leden van overlegorganen en werkgroepen hebben soms verschillende belangen en ook in- en omwonenden roeren zich vaak als het gaat over het formuleren van recreatiedoelen.

### 3.3.3 Prestaties

Net als bij de natuurfunctie geldt ook voor de recreatiefunctie dat bij ongeveer de helft van de parken niet goed objectief is vast te stellen of de uitgevoerde maatregelen hebben bijgedragen aan het recreatiedoel. De koppeling tussen uit te voeren maatregelen en de met de maatregelen beoogde effecten kan in veel gevallen explicieter worden benoemd. Dit maakt evaluatie van bereikte effecten achteraf mogelijk.

De evaluatie van uitgevoerde maatregelen lijkt in een aantal parken ook niet in het overlegorgaan aan de orde te komen. In andere parken zijn effecten van uitgevoerde maatregelen nog moeilijk te beoordelen omdat de parken pas recent zijn ingesteld.

In enkele parken zijn bezoekerscentra en informatiepunten nog hete hangijzers. Soms verklaarbaar omdat parken nog maar relatief kort ingesteld zijn, in andere gevallen zijn het langlopende kwesties waarin maar langzaam voortgang wordt geboekt.

Monitoring draagt in een aantal parken bij aan het beoordelen van de realisatie van doelen. Naast het niveau van voorzieningen is de tevredenheid (de beleving) van recreanten daarin een belangrijk onderwerp.

### 3.3.4 Knelpunten

De meeste parken kunnen de knelpunten goed benoemen maar geven tegelijkertijd ook aan dat de recreatieknelpunten beperkt zijn. Wij krijgen de indruk dat deze knelpunten in het algemeen van een andere aard zijn dan de knelpunten over de natuurfunctie. Uitbreiding van verblijfsrecreatie in de parken of in de directe omgeving van de parken wordt wel als ingrijpend voor de parken gezien. Daarnaast hebben we de indruk dat er niet altijd consensus bestaat over de genoemde knelpunten. Het lijkt erop dat vaak niet alle belangengroepen binnen een nationaal park de knelpunten delen.

Belangrijke knelpunten die bij meerdere parken aan de orde komen zijn:

- Onderlinge hinder tussen groepen van recreanten
- Het niet samen gaan van natuurbelangen en recreatiebelangen
- Toezicht op recreatie en handhaving in drukke gebieden

In druk bezochte Nationale Parken (met veel recreatieve voorzieningen) wordt ook het onderhoud van voorzieningen regelmatig als knelpunt gezien. Het afwezig zijn of het verouderd zijn van bezoekerscentra wordt in een aantal parken ook als een belangrijk knelpunt benoemd.

### 3.3.5 Acties

Meer dan driekwart van de parken heeft acties geformuleerd om knelpunten te verbeteren. Een belangrijk deel van de acties richt zich op het tegengaan van ongewenste recreatieve ontwikkelingen in, of in de directe omgeving van, het park (uitbreiding vakantieparken, jachthavens etc.) die vaak door commerciële recreatieondernemers worden gerealiseerd. In de meeste BIP's zijn hierover goede

afspraken gemaakt en dat kan zeker worden gezien als een succes van instelling van de Nationale Parken. Een ander deel van de acties richt zich op instandhouding en kwaliteitsverbetering van de bestaande voorzieningen in de parken.

Een belangrijk aandachtspunt is voldoende rust voor de natuurgerichte recreant. Daartoe wordt ook meer en meer buiten de grenzen van de parken gekeken. De aanleg van parkeervoorzieningen buiten de parken en het vergroten van de parken zijn hier voorbeelden van.

Zonering wordt ook gezien als belangrijk instrument bij het tegengaan van recreatieve druk. In een aantal parken is men echter tegen de grenzen aangelopen van wat met zonering nog op te lossen is.

### **3.3.6 Financiën**

Alle parken maken een realistische inschatting van uit te voeren maatregelen en daarbij behorende middelen in de jaarplannen. In ruim de helft van de parken is de vraag of geplande maatregelen en middelen met elkaar in evenwicht zijn positief beantwoord. Het blijft echter moeilijk dit antwoord goed te onderbouwen. Voor enkele parken hebben we geen oordeel op deze vraag gegeven.

Een aantal respondenten geeft aan dat recreatie financieel gezien te weinig prioriteit krijgt. Met name in de parken met hoge bezoekersaantallen lijkt er een knelpunt te zijn in het onderhoud van de recreatieve voorzieningen. Wij constateren echter dat het aantal knelpunten op het gebied van recreatie relatief klein is (vergeleken met natuur) en dat knelpunten in het algemeen ook van een andere aard zijn. In andere parken zijn de budgetten voor recreatie relatief klein, maar de ambities ook.

Terreinbeheerders dragen bij in de aanleg en het onderhoud van recreatievoorzieningen vanuit eigen middelen. Daarnaast dragen recreatieondernemers, provincies en gemeenten bij in de aanleg en het onderhoud van recreatieve infrastructuur (onder andere voorzieningen voor recreatievaart) en worden ook Europese middelen ingezet.

Bij de financiering van maatregelen is in een aantal gevallen niet duidelijk of maatregelen van de recreatiefunctie of de educatie en voorlichtingsfunctie worden gefinancierd. Vaak worden maatregelen en activiteiten gecombineerd waardoor een meerwaarde ontstaat.

Recreatie en budgetten voor recreatie krijgen in het Nationaal Park De Hoge Veluwe veel aandacht. De recreanten zijn economisch gezien de motor waar het park op draait.

### **3.3.7 Algemene bevindingen recreatie**

- De recreatiefunctie komt in de parken veelvuldig aan bod. Mogelijk is dit te verklaren omdat de functie gemakkelijk tastbaar kan worden gemaakt, snel resultaat levert en daarmee goed 'verkoopbaar' is.
- In veel parken is het niet duidelijk wanneer het te druk wordt in de parken (welke bezoekersaantallen streven we na?).
- Vrijwel alle parken passen de planningscyclus rondom de recreatiefunctie toe.

- Nationale parken kijken meer en meer naar hun omgeving om recreatieproblemen op te lossen (van binnen naar buiten), maar parken weten onvoldoende welke trends en ontwikkelingen buiten de parken van invloed zijn op recreatie in de parken (van buiten naar binnen).
- De meningen over nut en noodzaak van kwantitatieve informatie rondom aantallen bezoekers en waardering van de bezoekers verschillen tussen de parken. Een aantal parken vindt globale schattingen voldoende om beleid op te baseren.
- Voor aanleg van recreatievoorzieningen is het vaak mogelijk externe financiering te verkrijgen. Gemeenten hebben hierin bijvoorbeeld ook een belang en zijn bereid mee te financieren. Daarnaast zijn recreatiemaatregelen tastbaar, leveren ze veelal snel resultaat en zijn ze daarmee goed te verkopen.
- De functies recreatie en voorlichting en educatie lopen soms in elkaar over.
- Discussies rondom uitbreiding van recreatiemogelijkheden liggen vaak zeer gevoelig. Gemeenten hebben in deze discussie vaak een dubbele pet (economische belangen versus recreatie/parkenbelang).
- Parken hebben toekomstige ontwikkelingen buiten de parken die van invloed zijn op recreatie in de Nationale Parken (bijvoorbeeld uitbreiding woningbouw) maar beperkt in beeld. Een omgevingsanalyse voor het opstellen van een nieuw BIP wordt soms maar beperkt uitgevoerd.
- Het overlegorgaan en het BIP bieden een goed platform om afspraken te maken met recreatieondernemers.
- Het voorzieningenniveau voor recreanten lijkt binnen de Nationale Parken hoger te liggen dan buiten de parken. Dit hangt voor een belangrijk deel ook samen met de aanwezigheid van bezoekerscentra.

### 3.4 Subthema 3: Voorlichting en educatie

Voorlichting en educatie zijn belangrijke peilers onder de Nationale Parken. Hiermee kunnen bewoners, bezoekers en andere doelgroepen leren van de waarde van een Nationaal Park, maar voorlichting en educatie kunnen ook bijdragen aan het draagvlak voor het beheren als natuurgebied.

Bijna alle Nationale Parken scoren goed op voorlichting en educatie. Voorlichting en educatie zijn onderwerpen die juist door het Nationale Parkenbeleid een impuls hebben gekregen en professioneel worden opgepakt. De planningscyclus wordt bij voorlichting en educatie goed doorlopen. Prestaties zijn meetbaar, maar de effecten hiervan zijn moeilijk te bepalen. IVN stelt meerjarenplannen op voor voorlichting en educatie en voor het opstellen van een nieuw meerjarenplan wordt het oude meerjarenplan geëvalueerd. Vaak worden deze meerjarenplannen en evaluaties ook voorgelegd en zonodig besproken in de overlegorganen. Terreinbeheerders spelen een belangrijke rol bij voorlichting en educatie. Het IVN speelt geen rol in voorlichting en educatie in de twee private parken.



Voorlichting en educatie hebben met het IVN als coördinerende instantie een duidelijke eigenaar voor het thema. Voorlichting suggereert eenzijdige informatieoverdracht, daarom wordt steeds vaker gesproken van communicatie en educatie.

Met voorlichting en educatie worden de volgende vier doelen gerealiseerd:

- Algemene bekendheid met Nationale Parken vergroten
- Bezoekers bedienen
- Vergroten van draagvlak bij lokale bevolking
- Vergroten van draagvlak bij bestuurders

In de paragrafen 4.4.1 tot en met 4.4.6 wordt kort ingegaan op de onderdelen aan de hand waarvan de voorlichting- en educatiefunctie is beoordeeld. In paragraaf 4.4.7 wordt een aantal algemene bevindingen beschreven.

### **3.4.1 Uitgangssituatie**

In bijna alle Nationale Parken is de uitgangssituatie goed weergegeven voor voorlichting en educatie. Waar dit niet is gebeurd betreft het een jong Nationaal Park dat eerst de organisatie op orde moest brengen om over medewerkers te beschikken die voorlichting en educatie vorm kunnen geven.

Voorlichting en educatie krijgt in Nationale Parken op drie manieren vorm: 1) via IVN die het relatief professioneel aanpakt met veel vrijwilligers, 2) via natuurbeheerders die eveneens vaak een beroep doen op veel vrijwilligers en 3) via recreatieondernemers. Deze laatste vorm wordt overigens nog nauwelijks in de Nationale Parken aangetroffen. Dit is op zich ook geen landelijk doel, maar veel parken zien het wel als doel of als gewenst, omdat zij verwachten dat zo een breder publiek wordt bereikt en daarmee het draagvlak voor de Nationale Parken groeit. De twee private parken pakken voorlichting en educatie, in samenhang met recreatie, wat commerciëler op. In het Nationaal Park De Hoge Veluwe is dit bijna een core-business. Nationaal Park Velwezooom maakt daarin eerste stappen met de vestiging van een aantal ondernemers in het bezoekerscentrum.

De coördinatie van voorlichting en educatie ligt voor de door het Rijk ingestelde parken bij het IVN. Naast IVN geven vooral terreinbeheerders voorlichting en educatie. In de meeste parken is sprake van een goede afstemming van taken tussen IVN en terreinbeheerders als het gaat over voorlichting en educatie. IVN trekt bij haar activiteiten veelal gezamenlijk op met de natuurbeheerders. In een aantal Nationale Parken ziet IVN agrariërs en recreatieondernemers als mogelijke ambassadeurs en daarmee als mede voorlichters van de Nationale Parken. Hier zoekt IVN actief naar mogelijkheden om hen te betrekken bij voorlichting en educatie.

De wens tot profilering vanuit de individuele organisaties kan een goede afstemming en samenwerking wel eens bemoeilijken, maar in het algemeen heeft men daar een modus voor gevonden door zich gezamenlijk te profileren.

De aan- of afwezigheid van een bezoekerscentrum is van invloed op de voorlichtings- en educatieactiviteiten. Voor ongeveer tweederde van de bezoekers is een bezoekerscentrum het vertrekpunt van een bezoek aan een Nationaal Park. Via

exposities en educatieve middelen wordt een eerste inleiding in de waarden van het Nationaal Park meegegeven, waarmee de beleving van de recreant direct kan worden beïnvloed. Voorlichting en educatie wordt op een professionele wijze opgepakt. Via bezoekerscentra maar ook via nieuwsbulletins, websites en dergelijke wordt op toegankelijke wijze voorlichting en educatie gegeven. Hier krijgen bezoekers voorlichting over de natuurwaarden, de landschapswaarden en cultuurhistorische waarden van het Nationaal Park en vaak ook nog van het Nationaal Park in de bredere regio. Verder worden er educatieve excursies gehouden, programmapakketten gemaakt voor het onderwijs en informatiebulletins uitgegeven.

Bij voorlichting en educatie worden doelgroepen onderscheiden. Voorlichting en educatie wordt vaak als een knuffelonderwerp ervaren. Zowel vanuit natuur als recreatie wordt het sympathiek gevonden. Het vervult een brugfunctie tussen deze functies: gedragsverandering bij recreanten door het verstrekken van natuurinformatie.

### **3.4.2 Doelen**

De doelen worden in bijna alle Nationale Parken duidelijk geformuleerd en zijn afrekenbaar als het gaat om prestaties, maar niet als het gaat om de beoogde effecten: draagvlak en gedragsverandering. De doelen hebben veelal betrekking op het bieden van de gelegenheid om meer kennis van en waardering voor natuur, landschap en cultuurhistorie te verkrijgen. Hoe uiteindelijk voorlichting en educatie kunnen bijdragen aan het hoofddoel ‘meer draagvlak voor natuur, landschap en cultuurhistorie in het Nationaal Park’ is vaak niet duidelijk. Men veronderstelt vaak wel een causale relatie, maar dit wordt niet beargumenteerd. De verborgen aanname lijkt te zijn dat kennisoverdracht leidt tot draagvlak en gedragsverandering. Zowel in het Beheer- en inrichtingsplan als in de zelfstandige plannen voor voorlichting educatie wordt vaak aangegeven welke voorlichtings- en educatieactiviteiten worden uitgevoerd in een Nationaal Park. De programmering van activiteiten V&E geschiedt vervolgens in jaarplannen.

### **3.4.3 Prestaties**

De prestaties zijn in eenderde van de Nationale Parken goed (groen) en in tweederde van de Nationale Parken matig tot net voldoende (oranje). Bij deze uitkomst speelt mee dat IVN zelf ook kritisch is in de meerjarenplannen en op de geleverde prestaties. De prestaties zijn op het gebied van voorlichting en educatie gemakkelijk te achterhalen op websites. Bij voorlichting en educatie geldt hetzelfde als bij recreatie: de prestaties zijn goed meetbaar maar er is niet goed na te gaan wat dit bijdraagt aan het draagvlak voor Nationale Parken. Het verstrekken van informatie is niet direct een garantie voor het verkrijgen van draagvlak of, indien beoogd, voor aanpassing voor bewustzijn of gedrag. De onderzoeken die hier naar worden uitgevoerd zijn vaak overigens alleen tevredenheidsonderzoeken en geen

gedragsonderzoeken. Onbekend is welk deel van de mensen en hoeveel mensen worden bereikt en of dit daarmee een substantieel deel is.

Nieuw beleid is vooral gebaseerd op gemeten prestaties en niet op mogelijke effecten. In de meeste Nationale Parken is het onduidelijk *hoe* en *of* de V&E-activiteiten leiden tot (maatschappelijk en bestuurlijk) draagvlak voor het Nationaal Park en het beleid zoals vastgelegd in plannen. Het creëren van draagvlak voor beheer bij lokale bevolking is nog niet altijd goed gelukt. Ook het creëren van draagvlak via voorlichting en educatie voor het Nationaal Park bij bestuurders (gemeenten, waterschappen en provincie) is nog niet overal goed van de grond gekomen.

#### **3.4.4 Knelpunten**

In de meeste Nationale Parken worden de knelpunten helder omschreven. Voorlichting en educatie worden vaak geëvalueerd door IVN en terreinbeheerders. In de plannen wordt ingegaan op knelpunten. Deze evaluaties worden, in tegenstelling tot de evaluaties over natuur, veelal besproken in het overlegorgaan. Een knelpunt is dat educatie en voorlichting vooral worden gestuurd vanuit het aanbod van voorzieningen en voorlichtingsmateriaal. Daarnaast is het gericht op het Nationaal Park zelf en daarbinnen op natuur. Educatie en voorlichting vinden plaats vanuit IVN en de terreinbeheerders en vanuit bezoekerscentra. Met voorlichting en educatie wordt de groep ‘verankerden’ vooral bereikt, waarmee voorlichting en educatie al snel ‘preken voor eigen parochie’ wordt. IVN spant zich de laatste jaren met name in om gehandicapten en allochtonen meer te bereiken als doelgroepen. Dit is sympathiek, maar hoe relevant is het? Nagegaan dient te worden wat de spin-off is van deze wijze van verbreding van de doelgroep. Als het bijvoorbeeld leidt tot het extra aantrekken van tien mensen in een park, is het dan niet trekken aan een dood paard?

#### **3.4.5 Geformuleerde acties**

In de meeste Nationale Parken zijn acties geformuleerd om de knelpunten te verminderen of op te lossen. Slechts een paar parken hebben daarbij oog voor de grotere regio waarbinnen het Nationaal Park zich bevindt en wordt het Nationaal Park meer gezien vanuit het perspectief van de sociale, culturele en economische ontwikkeling van het gebied. In een paar parken is voorlichting en educatie meer vraaggericht door na te gaan waar eigenlijk behoefte aan is. Dit vergt echter vaak wel meer inventariserend onderzoek en kost dus meer tijd en geld. Capaciteitstekort is een argument om niet tot een verschuiving te kunnen komen van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte benadering in voorlichting en educatie. Een paar parken verricht de voorlichting en educatie niet meer alleen vanuit de eigen traditionele organisaties of vanuit het bezoekerscentrum. Deze parken zoeken actief andere doelgroepen op, zoals bijvoorbeeld recreatieondernemers, agrariërs en vervoersbedrijven om hen ter plaatse bij te staan omtrent voorlichting en educatie en hen in te schakelen hiervoor. Zij worden als de nieuwe ambassadeurs beschouwd die

nieuwe doelgroepen op een eigen wijze kunnen benaderen. Maar ook het uitbouwen van arrangementen biedt mogelijkheden: excursieprogramma's gecombineerd met bijvoorbeeld fietsverhuur of maaltijdverstrekking.

Met het inzetten van andere media wil men nieuwe doelgroepen bereiken. Daarbij kan worden gedacht aan internet, CD-ROMs en DVD's, multimediapresentaties, evenementen, theatervoorstellingen, verhalenvertellers etc.

In meerdere Nationale Parken is men overigens afgestapt van het spreken van voorlichting en wordt nu gesproken over communicatie.

### **3.4.6 Evenwicht geplande maatregelen en middelen**

In ruim tweederde van het aantal Nationale Parken wordt aangegeven dat de geplande maatregelen in evenwicht zijn met de beschikbare middelen. Er gaat verhoudingsgewijs veel Nationaal Parkengeld naar voorlichting en educatie. Voorlichting en educatie kunnen in de rijksparken worden gezien als de bindende functie tussen de terreineigenaren. De parkengelden voor deze functie worden primair ingezet voor afstemming (wat willen we uitdragen?) en terreinbeheerder overstijgende maatregelen. Overigens stoppen terreinbeheerders ook veel geld in V&E (eigen excursies met de boswachter etc.).

Van de jaarbudgetten gaat in veel parken het grootste deel naar voorlichting en educatie, maar dan nog worden de middelen als onvoldoende beoordeeld door het IVN om de voorlichtings- en educatierol goed te vervullen. Dit probleem werd in 2003 ook al geconstateerd en is in de afgelopen vier jaar niet weggenomen. Het probleem lijkt zelfs te zijn vergroot door toenemende eisen aan voorlichting en educatie, zowel omtrent de daartoe in te zetten verbreding van middelen als de wens om meer doelgroepen aan te spreken en zodoende tot verbreding van het draagvlak te komen.

### **3.4.7 Algemene bevindingen voorlichting en educatie**

- Nationale Parken investeren relatief veel in voorlichting en educatie. Van de vier functies gaat vaak het grootste deel van de parkenbudgetten naar voorlichting en educatie. Voorlichting en educatie heeft door het Nationaal Parkenbeleid een stevige impuls gekregen.
- Voorlichting en educatie dragen bij aan de pr van de Parken en voorzien in informatievoorziening en activiteiten voor bezoekers. Voorlichting en educatie hebben ook het doel het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak te vergroten. In veel parken dient het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak nog verbeterd te worden.
- Prestaties van voorlichting en educatieactiviteiten zijn gemakkelijk meetbaar. De effecten (vergroten draagvlak voor natuur en natuurbeheermaatregelen) laten zich moeilijk meten en hier wordt binnen de parken ook weinig onderzoek naar gedaan.

- Voorlichting en educatie kunnen het beeldmerk van de parken uitdragen (wat wil je als park zijn, wat wil je uitstralen). In een aantal parken wordt daar nog maar beperkt aandacht aan besteed.
- Veel bezoekerscentra, die toch het visitekaartje van de parken zijn, hebben nog in belangrijke mate de uitstraling van de eigenaar (meestal de grootste beheerder in het park) van het bezoekerscentrum.

### **3.5 Subthema 4: Onderzoek**

Doordat de Nationale Parken parels zijn op het gebied van natuur, recreatie en voorlichting en educatie, zijn ze ook bij uitstek geschikt voor (wetenschappelijk) onderzoek. Bovendien kan monitoring en onderzoek bijdragen aan kennis over de gebieden en een bijdrage leveren aan het formuleren van maatregelen in de Nationale Parken. Om achter de nul-situatie voor onderzoek te komen is gebruik gemaakt van dezelfde structuur als bij de vorige thema's.

Veel parken scoren matig op de functie onderzoek. De planningscyclus wordt niet toegepast en onderzoek wordt ook niet als hoofdfunctie opgepakt. Onderzoek heeft geen eigenaar, zoals de functies natuur, recreatie en voorlichting & educatie dit wel hebben. De private parken Hoge Veluwe en Veluwezoom zijn hierin positieve uitzonderingen. Met maar 1 beheerder/eigenaar binnen het park heeft ook onderzoek een eigenaar. Nationaal Park De Hoge Veluwe vindt het onderzoek noodzakelijk voor het voeren van een goede bedrijfsvoering. Bij Nationaal Park Veluwezoom is onderzoek onderdeel van de planningscyclus. Daarnaast lijken deze twee parken te profiteren van het feit dat onderzoeksinstellingen (Wageningen Universiteit, Larensteijn, Universiteit van Nijmegen) relatief dicht bij de parken liggen.

In de paragrafen 3.5.1 tot en met 3.5.6 gaan we kort in op de onderdelen aan de hand waarvan de onderzoeksfunctie is beoordeeld. In paragraaf 3.5.7 beschrijven we een aantal algemene bevindingen.

#### **3.5.1 Benoeming en uitvoering van onderzoeksactiviteiten**

Bij ruim een derde van de Nationale Parken is sprake van het duidelijk benoemen en uitvoeren van onderzoeksactiviteiten, bij tweederde is dit matig. Binnen onderzoek is een onderscheid te maken naar het vastleggen van de nulsituatie, de monitoring, het bieden van mogelijkheden voor wetenschappelijk onderzoek, het verrichten van praktijkgericht onderzoek (onder andere OBN) en onderzoek ter ondersteuning van beleid en uit te voeren maatregelen (bijvoorbeeld ten behoeve van wildpassages). De onderzoeksactiviteiten zijn meestal niet door het Overlegorgaan of door de werkgroepen benoemd, maar meestal door de individuele organisaties die bij het Nationale Park betrokken zijn. Individuele organisaties doen van alles op het gebied van onderzoek, maar op het niveau van het Nationaal Park is er meestal geen overzicht (dit geldt dus niet voor de private parken waar er maar een eigenaar is).

Individuele organisaties verrichten zelfstandig onderzoek maar brengen beslissingen hierover of de resultaten hiervan niet meer ter bespreking in bij het Overlegorgaan. Het Nationaal Park De Hoge Veluwe heeft een adviescommissie Natuurbeheer waarin wetenschappers zitten. Deze commissie denkt mee over het natuurbeheer, brengt kennis in en denkt mee over uit te voeren onderzoek. Onderzoek is daarmee ‘ingebed’ in de organisatiestructuur.

### **3.5.2 Definiëring van onderzoeksdoelen per functie**

Bij ruim een derde van de Nationale Parken wordt de definiëring van onderzoeksdoelen per functie goed weergegeven, bij de rest is dit matig of net voldoende.

In de meeste Nationale Parken worden de onderzoeksdoelen niet per functie gedefinieerd. Onderzoek wordt meestal in het Beheer- en inrichtingsplan niet als een apart doel gezien, maar als een middel om bij te houden hoe het met de andere functies en doelen staat (monitoring). Nationale Parken als organisaties spelen nauwelijks een rol in het bevorderen van wetenschappelijk onderzoek. Organisaties die participeren in Nationale Parken doen dit soms wel, met name de terreinbeheerders. Wanneer onderzoeksdoelen wel worden geformuleerd is dat vaak in abstracte zin. De onderzoeksdoelen zouden concreter geformuleerd kunnen worden door de onderzoeksactiviteiten te koppelen aan de activiteiten die worden voorgesteld in het Beheer- en inrichtingsplan voor natuur, recreatie en voorlichting en educatie.

Natuurmonitoring wordt veelal verricht door terreinbeheerders (natuurbeheerders, maar ook waterschappen of waterwinbedrijven). Zij zetten daarbij veelal vrijwilligers in. Monitoring wordt in veel Nationale Parken nog niet systematisch opgepakt:

- Afhankelijk van de passie van een vrijwilliger en de grootte of oppervlakte van een Nationaal Park dat door een vrijwilliger kan worden bestreken, wordt een bepaalde soort of een bepaald terrein binnen het Nationaal Park al dan niet gemonitord.
- Onderzoek dat verricht wordt door vrijwilligers is vaak niet geborgd in het budget van Nationale Parken. Het wordt verricht door onbezoldigde deskundigen.

In een aantal Nationale Parken wordt niet aan recreatiemonitoring gedaan. Wat er dan wel is, beperkt zich tot de traditionele recreatietellingen. De effecten van recreatie op natuur zijn daarmee ook niet bekend. Dit onderzoek zou ook kostbaar worden voor een individueel nationaal park en zou landelijk opgepakt kunnen worden. Door het ontbreken van onderzoeksgegevens over recreatiedruk kan in discussies over recreatiedruk op natuur heel moeilijk hard worden gemaakt of een bepaalde druk schadelijk is en in welke mate.

Monitoring en onderzoek voor voorlichting en educatie wordt veelal gecoördineerd door IVN. Vaak zijn de meerjarenprogramma/s of plannen aanleiding om het beleid te monitoren en te evalueren.

### **3.5.3 Bijdrage van maatregelen aan realisatie onderzoeksdoelen**

De resultaten tussen Nationale Parken lopen uiteen. Er zijn een paar Nationale Parken die niets doen aan onderzoek. Andere Nationale Parken zijn serieus bezig met nulmetingen voor hun doelen. In tweederde van de gevallen is de bijdrage van maatregelen aan realisatie van de onderzoeksdoelen als matig beoordeeld.

Opvallend is dat de monitorings- en evaluatieresultaten vaak nauwelijks worden geëvalueerd vanuit de doelen voor natuur, recreatie en voorlichting en educatie van het Nationaal Park. Daarmee wordt onderzoek beperkt gebruikt als middel om de planningscyclus te vervolmaken: kennisleemten opvullen en doelrealisatie nagaan. Er worden geen bewuste keuzes gemaakt om naar een functie meer of minder aandacht uit te laten gaan door gericht onderzoek op die functie uit te voeren.

### **3.5.4 Duidelijke beschrijving van knelpunten**

In de meeste Nationale Parken wordt geen beschrijving gegeven van knelpunten in het onderzoek als onderdeel van het doel onderzoek. Onder andere doelen en functies (natuur, recreatie en voorlichting en educatie) worden kennisleemten vaak wel beschreven. Veel Nationale Parken geven aan dat onderzoek de sluitpost is op de begroting en dat er eigenlijk te weinig geld is voor onderzoek.

### **3.5.5 Formulering acties voor knelpunten**

Omdat in de meeste Nationale Parken een beschrijving van knelpunten ontbreekt, ontbreken ook acties om knelpunten te verminderen. Het komt voor dat de acties bij navraag gekoppeld zijn aan knelpunten die niet op papier staan, maar mondeling worden gecommuniceerd. Een deel van de acties wordt dan uitgevoerd en vaak gaat het dan ook nog om acties op ad hoc basis. Kortom, van planmatig werken op het doel onderzoek is in de meeste gevallen geen sprake.

### **3.5.6 Evenwicht tussen geplande maatregelen en middelen**

In de meeste Nationale Parken wordt weinig geld uitgetrokken voor onderzoek. Er is wel evenwicht tussen geplande maatregelen en middelen, maar dat komt voort uit de vaak zeer lage ambities voor onderzoek. In enkele Nationale Parken wordt momenteel wel veel geld besteed aan onderzoek. Dit lijkt een tijdelijke situatie te zijn om helderheid te krijgen in de nulsituatie van die Nationale Parken. Wanneer die nulsituatie bekend is, zullen de budgetten voor onderzoek naar alle waarschijnlijkheid verschuiven naar de andere functies. Respondenten geven aan dat er te weinig budget voor onderzoek wordt gereserveerd.

Wanneer de partijen in het Overlegorgaan meer gezamenlijk onderzoek programmeren en resultaten evalueren, is de verwachting dat dit de behoefte aan extra budget zal vergroten.

### 3.5.7 Algemene bevindingen onderzoek

- Onderzoek wordt niet gezien als een functie of doel, maar altijd als een afgeleide van de drie andere functies natuur, recreatie en voorlichting en educatie.
- Onderzoek is in veel Nationale Parken een ondergeschoven kindje. Onderzoek wordt veelal niet planmatig aangepakt en er bestaat vaak geen duidelijke onderzoeksagenda.
- In Nationale Parken wordt gemonitord en onderzoek uitgevoerd, maar veelal niet gecoördineerd vanuit het Overlegorgaan. De onderzoeksprogrammering en onderzoeksresultaten worden in veel Nationale Parken niet binnen het Overlegorgaan bediscussieerd en er worden vaak geen conclusies uit getrokken voor het beheer en de inrichting van het park. Soms is kennis wel beschikbaar, maar moet het worden ontsloten door het bij elkaar te plaatsen. Veel Nationale Parken beschikken nog niet over een overzichtsrapportage waarin al het lopend onderzoek bij elkaar wordt geplaatst.
- Als Nationale Parken iets doen aan onderzoek, dan betreft het vaak monitoring of onderzoek dat rechtstreeks plaats vindt in de context van een besluitvormingsproces. Er zijn enkele Nationale Parken die een monitoring systeem hebben voor de doelen van het Beheer- en inrichtingsplan.
- In een paar Nationale Parken is sprake van een onderzoeksplatform, dat veelal dateert van de tijd voordat de gebieden Nationaal Park werden. Nationaal Park De Hoge Veluwe heeft een adviescommissie Natuurbeheer.
- In het algemeen kan binnen de Nationale Parken geen persoon of organisatie worden aangewezen die verantwoordelijk is voor het onderzoek. Onderzoek heeft als functie dus geen eigenaar zoals de andere afzonderlijke functies dat wel hebben.
- De overlegorganen initiëren zelf weinig onderzoek, maar staan wel open voor onderzoek als anderen dat aandragen. Er is dus een reactieve en geen proactieve houding. Afhankelijk van het doel dat met de onderzoeksfunctie wordt beoogd, kan dit al dan niet als kritiek worden opgevat.

### 3.6 Subthema 5: Afstemming en samenhang

Afstemming is cruciaal voor het goed functioneren van de parken. Het Nationaal Park met de bijbehorende overlegstructuren is daar een goed platform voor. Belangrijke meerwaarden van de instelling van de Nationale Parken is de afstemming tussen terreinbeheerders en grondeigenaren en de afstemming tussen doelen en functies. Op dit laatste gaat deze paragraaf in.

De Nationale Parken moeten vier functies realiseren. Het is belangrijk om de samenhang tussen de functies helder te benoemen om te voorkomen dat strijdige doelen worden geformuleerd en om, waar mogelijk, tot wederzijdse versterkingen te komen.



De vier doelen van Nationale Parken worden vaak afzonderlijk gepresenteerd. De afstemming tussen de verschillende doelen kan echter van cruciaal belang zijn om de doelen te bereiken. Zo zullen voorlichting en educatie vaak informatie verstrekken over natuur aan omwonenden en bezoekers. Dit kan tot gevolg hebben dat er meer bezoekers naar een Nationaal Park komen, wat weer consequenties kan hebben voor de recreatie- en natuurdoelen van een Nationaal Park.

Afstemming kan plaatsvinden in vergaderingen van het Overlegorgaan (of het parkenbestuur), in de werkgroepen, in het BIP en in de meerjarenplannen. Het doel van de vragen is vast te stellen of er afstemming plaatsvindt. Daarbij is eerst gekeken of er knelpunten benoemd zijn en of helder is waar de samenhang uit bestaat of had moeten bestaan. Vervolgens is ingegaan op de acties die hiervoor geformuleerd zijn en het oordeel over het resultaat van de afstemming.

Ruim tweederde van de Nationale Parken scoort goed op afstemming en eenderde van de parken matig tot net voldoende.

In de paragrafen 3.6.1 tot en met 3.6.3 gaan we kort in op de onderdelen aan de hand waarvan de afstemming en samenhang tussen de functies is beoordeeld. In paragraaf 3.6.4 beschrijven we een aantal algemene bevindingen.

### **3.6.1 Knelpunten in de afstemming tussen de vier doelen**

In ruim de helft van de Nationale Parken worden de knelpunten over de afstemming tussen de vier doelen goed weergegeven en in de andere helft matig tot net voldoende.

In een aantal Beheer- en inrichtingsplannen worden de knelpunten over de afstemming tussen de vier doelen van een Nationaal Park in een apart hoofdstuk weergegeven. De meeste Nationale Parken volstaan echter met een weergave van de knelpunten per functie of doel, zonder dit op elkaar te betrekken.

Knelpunten worden meestal niet in duidelijke termen beschreven. Knelpunten hebben onder andere betrekking op:

1) Het concretiseren van natuurgerichte recreatie en zogenaamde recreatiedruk. Vooral de daadwerkelijke schade van recreatie aan natuur is vaak onduidelijk. Onderzoeksgegevens hierover ontbreken. In sommige parken lijkt deze relatie tussen recreatie en natuur ook een taboeonderwerp te zijn. Het benoemen of concretiseren van de precieze knelpunten zou tot grote spanningen in het Overlegorgaan kunnen leiden en daarmee een gevaar zijn voor broos draagvlak en consensus. Omdat recreatiedruk niet onderzocht is, zijn discussies hierover veelal op onzekerheden gebaseerd.

2) Natuurontwikkeling versus landschappelijke en/of cultuurhistorische waarden. In een aantal parken gaat een meer grootschalig natuurbeheer ten koste van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van het gebied. Duidelijke keuzen worden daarin vooralsnog niet gemaakt.

### **3.6.2 Benoemen van de samenhang tussen de vier doelen**

De benoeming van de samenhang tussen de vier doelen is in ruim tweederde van het aantal Nationale Parken goed weergegeven en in een derde matig tot net voldoende.

Evenals de knelpunten zijn vaak ook de doelstellingen apart geformuleerd, terwijl het streven wel is om de doelen zoveel mogelijk geïntegreerd te verwezenlijken. Werken volgens een planningscyclus houdt in dat via het bestedingenplan, het investeringsprogramma en de jaarrapportages dient te worden nagegaan hoe doelrealisaties zich tot elkaar verhouden.

De samenhang is in tweederde van de Nationale Parken volstrekt duidelijk. Natuur gaat boven alles, recreatie alleen binnen de kaders die natuur stelt en alleen gericht op deze natuur, voorlichting en educatie en onderzoek hebben een ondersteunende functie voor natuur en recreatie. In eenderde van de Nationale Parken is het onduidelijk welke functie prioriteit heeft. In deze Nationale Parken lijken sociaal-economische doelen van bijvoorbeeld agrariërs, recreatieondernemers, bevolking of vissers, belangrijker gevonden te worden of bestaat hier geen consensus over binnen het Overlegorgaan of parkenbestuur.

Onderzoek zou nog beter benut kunnen worden om de samenhang tussen functies beter weer te geven.

### **3.6.3 Acties gericht op het bevorderen van afstemming**

Bijna alle Nationale Parken voeren acties uit die zijn gericht op het bevorderen van afstemming. Die acties behelzen meestal zoneringsmaatregelen en het realiseren van bezoekerscentra. Zonering levert een positieve bijdrage aan de afstemming tussen doelen. Die zonering heeft veelal betrekking op routestructuren en routevoorzieningen als bankjes en vogelkijkhutten, maar ook op bezoekerscentra met bijbehorende parkeerplaatsen. Die bezoekerscentra geleiden de bezoekers veelal omdat zij de ingang en ontvangstruimte zijn voor bezoekers aan het Nationaal Park en daarmee ook de bezoekers geleiden via routekaarten en borden door het Nationaal Park.

Daarnaast zijn ook acties denkbaar in organisatorische zin die de afstemming kunnen verbeteren. Zo kan het opnemen in het Overlegorgaan van iemand uit de Reconstructiecommissie de afstemming bevorderen. De werkgroepen in de overlegstructuren van de Nationale Parken zijn vaak nog te sectoraal van insteek, wat afstemming bemoeilijkt.

### 3.6.4 Algemene bevindingen over de gerealiseerde afstemming

De gerealiseerde afstemming is in ruim de helft van de Nationale Parken als goed (groen) beoordeeld en in de andere helft van de Nationale Parken als matig tot net goed (oranje) beoordeeld.

- In de meeste Beheer- en inrichtingsplannen en in de planvormen van de private parken is de samenhang tussen doelen duidelijk: natuur staat centraal, natuurgerichte recreatie kan binnen de grenzen die de natuur stelt, voorlichting en educatie en onderzoek dienen ter ondersteuning hiervan.
- Tussen natuur en recreatie bestaat in alle Nationale Parken een gezonde spanning. Niemand heeft echter per park bepaald hoeveel recreatiedruk aanvaardbaar is gezien de natuurdoelstellingen. Hierdoor is het ook onduidelijk wat precies de effecten zijn en of dit als probleem bestempeld zou moeten worden of niet. Wanneer is het te druk? En hoewel sommige respondenten aangeven dat het wel erg druk wordt in de Nationale Parken, zijn mogelijke schadelijke effecten van recreatie op natuur veelal moeilijk te bewijzen.
- Het is vaak onduidelijk wat valt onder voorlichting en educatie en wat onder recreatie. Dat is ook te zien als een bewijs van een geslaagde integratie. In een aantal Nationale Parken worden onder recreatie geen directe links naar voorlichting en educatie gelegd, terwijl hier wel mogelijkheden voor zijn.
- De relatie tussen het Nationaal Park en de sociaal-economische ontwikkeling van een breder gebied waarin het Nationaal Park valt, is vaak ook een thema dat spanningen veroorzaakt met de natuurdoelstellingen van Nationale Parken. Binnen het meest bedrijfsmatig bestuurde park De Hoge Veluwe, ervaart men deze spanning niet.
- De afstemming met beleid buiten de Nationale Parken, bijvoorbeeld de vier functies van de parken en de Natura 2000-doelen schiet nog te kort.



## 4 Proces en draagvlak

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten voor het hoofdthema Proces en draagvlak. Onder dit hoofdthema vallen de subthema's organisatiestructuur (4.2), planvorming (4.3) en inzet huidig instrumentarium (4.4).

### 4.2 Subthema 6: Organisatiestructuur

De door het Rijk ingestelde Nationale Parken hebben een structuur met een Overlegorgaan, die wordt ondersteund door verschillende werkgroepen. Uitgangspunt van een Nationaal Park is dat grondeigenaren en andere actoren gezamenlijk een Nationaal Park willen zijn en betrokken zijn bij het beheer. Er is duidelijk gekozen voor een decentrale opzet, waarbij vroeger LNV echter wel de aanwijzing voor haar rekening nam en het BIP goed moest keuren. Nu in de ILG-tijd keurt de provincie het BIP goed en keert het geld uit. Het ministerie van LNV benoemt de voorzitter en stelt de grenzen van het park vast op voorspraak van het Overlegorgaan. De private parken zijn anders georganiseerd.

Het Nationaal Park Veluwezoom volgt de organisatiestructuur van de Vereniging Natuurmonumenten. Het park wordt gezien als een beheereenheid en valt direct onder verantwoordelijkheid van het Regiohoofd Gelderland van Natuurmonumenten. Het bezoekerscentrum maakt formeel geen onderdeel uit van het park Veluwezoom en is een aparte beheereenheid. In planning en beheer wijkt het park niet af van andere beheereenheden van Natuurmonumenten.

Het Nationaal Park De Hoge Veluwe is een stichting met een directeur. De directeur wordt ondersteund door drie afdelingshoofden. Gezamenlijk vormen ze het managementteam. Er is verder een raad van toezicht, een raad van advies en een adviescommissie natuurbeheer. De stichting heeft ongeveer negentig mensen in dienst.

Onder dit thema wordt vastgesteld of de organisatiestructuur functioneert. Er is niet gekeken naar de situatie voordat het Nationaal Park werd ingesteld. Wel gaan we in op de vraag in hoeverre er draagvlak is voor het Nationaal Park bij de actoren die cruciaal zijn voor het functioneren van een Nationaal Park. Hiertoe zijn drie groepen actoren benoemd:

- Grondeigenaren en beheerders
- In- en omwonenden en bezoekers
- Politici, bestuurders en marktpartijen in de directe omgeving van de Nationale Parken

De analyse heeft een kwalitatief karakter. De organisatiestructuur is geen doel op zich. Hierdoor heeft het weinig nut de vragen te ordenen naar de planningscyclus. Het doel van de vragen is om aanvullend te zijn en daarmee extra informatie te bieden over het beleid rondom de vier doelen van Nationale Parken.

De ene helft van de Nationale Parken scoort goed op organisatiestructuur, de andere helft matig.

#### **4.2.1 Vertegenwoordiging direct belanghebbenden bij het Nationaal Park**

In tweederde van de Nationale Parken is de vertegenwoordiging van direct belanghebbenden als goed beoordeeld.

De overlegstructuur van de door het Rijk ingestelde Nationale Parken betreft het Overlegorgaan, inclusief werkgroepen, commissies en eventuele gebruikersraden. Een Overlegorgaan bestaat uit overheden en natuurbeheerders als grondeigenaren. In ongeveer de helft van de Nationale Parken is de samenstelling van het overlegorgaan of de overlegstructuur verbreed met andere belanghebbenden, zoals recreatieondernemers en verenigingen van dorpsbelangen. Over de noodzaak tot verbreding verschilt men van gedachten zowel *binnen* als *tussen* Nationale Parken. Enerzijds kan een brede samenstelling van het overlegorgaan helpen om het draagvlak te vergroten. Anderzijds kan een brede samenstelling van het overlegorgaan ertoe leiden dat de besluitvorming minder slagvaardig ofwel stroperig verloopt. Een aantal Nationale Parken heeft ervoor gekozen om meer werkgroepen in te stellen. Die werkgroepen kunnen thema's voorbereiden, uitdiepen en bediscussieren. Het Overlegorgaan kan zich dan concentreren op hoofdlijnen en strategie. De bevindingen hiermee zijn dat hierin ook een gevaar schuilt. Overlegorganen kunnen te veel op afstand komen te staan van de dagelijkse operationele zaken in het Nationaal Park.

De vertegenwoordiging van direct belanghebbende organisaties lijkt meestal geen groot probleem te vormen. Vertegenwoordiging in het Nationaal Park hoeft niet per definitie vertegenwoordiging in het Overlegorgaan te betekenen. De onmisbare organisaties zijn feitelijk altijd vertegenwoordigd. Als bepaalde organisaties of belangen niet in het Overlegorgaan vertegenwoordigd zijn, blijkt er vaak op andere manieren via individuele organisaties en persoonlijke netwerken wel sprake te zijn van overleg en afstemming. Er is een aantal parken met een bijzondere positie en hebben daarom een wat andere organisatiestructuur dan de meeste Nationale Parken. Dit zijn de twee particuliere Nationale Parken, het Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide (ingesteld door de Benelux en grensoverschrijdend), en in mindere mate de Drentsche Aa, dat ook een Nationaal Landschap is.

Natuurterreinbeheerders zijn altijd goed vertegenwoordigd in de overlegstructuur. Wel kan er getalsmatig sprake zijn van ondervertegenwoordiging van het natuurbelang. Vaak vertegenwoordigen niet meer dan drie mensen het natuurbelang. Provinciale en gemeentelijke overheden en waterschappen zijn goed vertegenwoordigd in de overlegstructuur, het Rijk vaak niet (meer). LNV is formeel wel adviseur, maar dit leidt niet altijd tot aanwezigheid bij de overlegorganen. In meerdere Nationale Parken is aangegeven dat men dit betreurt, aangezien ook het

Rijk een belangrijke rol kan spelen voor Nationale Parken, zeker als het gaat om het wegnemen van bedreigingen voor Nationale Parken.

Als bedrijven veel grond bezitten in een Nationaal Park, dan zijn zij ook vertegenwoordigd. Particuliere grondeigenaren zijn vaak wel vertegenwoordigd, maar dit is een lastige groep, met name wanneer er één vertegenwoordiger is namens veel kleine particulieren. Dit geldt ook voor recreatieondernemers. Het komt voor dat er in een Overlegorgaan meerdere vertegenwoordigers zijn voor de recreatiesector, maar het komt ook voor dat dit belang nauwelijks vertegenwoordigd is. De ervaringen met vertegenwoordiging van de recreatiesector zijn wisselend. Wanneer de recreatiesector door vele partijen is vertegenwoordigd kan dit een overheersend stempel drukken op het Nationaal Park, waarbij het veilig stellen van recreatiebelangen de voorkeur lijkt te krijgen boven het realiseren van natuurbelangen. Wanneer er te weinig vertegenwoordiging van de recreatiesector aanwezig is, kunnen kansen blijven liggen als het bijvoorbeeld gaat om het opzetten van arrangementen die functies overstijgen (recreatie en voorlichting en educatie), al lijkt dit meer af te hangen van een actieve houding van partijen dan van vertegenwoordiging.

Er zijn Nationale Parken waar agrarische vertegenwoordigers deelnemen aan de overlegstructuur. Het betrekken van omwonenden is lastig. Er zijn Nationale Parken waar bewonersorganisaties vertegenwoordigd zijn in de overlegstructuur, maar het komt ook voor dat zij nauwelijks mogelijkheden hebben om te participeren. Er bestaan Nationale Parken met een gebruikersraad, waarin omwonenden en allerlei organisaties kunnen reageren op wat in het Overlegorgaan besproken wordt. Een grotere betrokkenheid van burgers kan vaak leiden tot meer draagvlak, maar het kan evengoed een rem op slagvaardigheid en een rem op een vernieuwingsprong betekenen als de betrokkenheid zich negatief uit. Wanneer het betrekken van burgers tot minder draagvlak leidt kunnen vaak maar in zeer kleine stapjes veranderingen worden doorgevoerd.

De twee private parken Veluwezoom en Hoge Veluwe hebben geen organisatiestructuur met een overlegorgaan. Beide parken hebben één grondeigenaar en in beide gevallen beslist de grondeigenaar wat er uiteindelijk in de parken gebeurt. Zowel binnen De Hoge Veluwe als binnen Veluwezoom zijn wel structuren opgezet om recreatieondernemers, in- en omwonenden en politiek en bestuurders bij de parken te betrekken. De uiteindelijke besluitvorming blijft echter bij de grondeigenaren. In de praktijk blijkt deze organisatievorm te leiden tot veel draagvlak voor het beheer en de ontwikkelingen in de parken bij zowel in- en omwonenden, recreanten en recreatieondernemers en politiek en bestuur. Bijkomend voordeel is dat de besluitvorming effectief kan plaatsvinden omdat verhoudingen op voorhand duidelijk zijn (belangengroepen worden geconsulteerd en hun belangen worden serieus afgewogen, maar de uiteindelijke besluitvorming ligt bij de grondeigenaar) en in de besluitvorming geen consensus hoeft te worden bereikt.

#### **4.2.2 Betrokkenheid en binding van grondeigenaren en natuurbeheerders bij het Nationaal Park**

De betrokkenheid en binding van grondeigenaren en natuurbeheerders bij het Nationaal Park is in iets meer dan tweederde van het aantal Nationale Parken als goed beoordeeld. Omdat binnen de twee private parken maar één grondeigenaar is speelt het onderwerp rond betrokkenheid bij deze parken niet.

Natuurbeherende grondeigenaren staan vaak achter het natuurdeel van het Nationale Parkenbeleid. Hun betrokkenheid is groot, want dit is voor hen een reguliere taak. In sommige Nationale Parken is de functie natuur echter alleen een zaak van deze terreinbeheerders en is hier weinig discussie over met de overige leden van het Overlegorgaan. Terreinbeheerders treden op als belangenvertegenwoordiger voor natuur. Het komt voor dat er spanning bestaat tussen het belang van een Nationaal Park en het organisatiebelang van een terreinbeheerder. Dit speelt bijvoorbeeld als er één grote terreineigenaar is in een park. Deze wil als organisatie zichtbaar blijven terwijl het voor een Nationaal Park beter is om als samenwerkingsverband naar buiten te treden met borden, huisstijlen en dergelijke zaken.

Het belang rond de zichtbaarheid van de terreinbeheerders speelt overigens ook in de twee private parken. In het Nationaal Park De Hoge Veluwe is beheerder en park één organisatie. Er is op geen enkele wijze sprake van spanning tussen beheerder en park. Deze spanning is wel zichtbaar in het Nationaal Park Veluwezoom. Veluwezoom is weliswaar een Nationaal Park, maar in alle communicatie-uitingen is het de beheerder Vereniging Natuurmonumenten die naar buiten treedt.

Particuliere grondeigenaren zijn vaak lastig te betrekken en te vertegenwoordigen in de overlegstructuur, zeker geldt dat in gebieden met veel particuliere terreinbeheerders. Op uitvoeringsniveau blijkt dit nauwelijks problemen op te leveren en vindt er het nodige overleg en afstemming plaats.

Als er sprake is van agrarische grondeigenaren binnen of net buiten de grenzen van een Nationaal Park, dan is dit een kritische groep actoren. De agrarische bedrijfsvoering van deze gronden heeft meestal een schadelijk effect op de natuurkwaliteiten en de natuurdoelstellingen beperken de bedrijfseconomische toekomstperspectieven van de agrariërs. Vaak gaat dit gepaard met wantrouwen over en weer. Tegelijkertijd kunnen agrariërs ook een rol spelen in het natuurbeheer.

#### **4.2.3 Betrokkenheid en binding van inwonenden, omwonenden en bezoekers bij het Nationaal Park**

De betrokkenheid en binding van inwonenden, omwonenden en bezoekers wordt in tweederde van het aantal Nationale Parken als matig tot net voldoende (oranje) beoordeeld.

In veel gevallen is er geen sprake van inwonenden, maar alleen van omwonenden. Omwonenden zijn vaak geïnteresseerd in het natuurgebied, maar slechts een minderheid is er actief bij betrokken. Daar staat tegenover dat omwonenden gebruik maken van de aangeboden cursussen en excursies, net zo als ze ok gebruik maken



van het bezoekerscentrum dat als sociale ontmoetingsplaats dienst kan doen. Bezoekers zijn vaak alleen betrokken door hun bezoek.

#### **4.2.4 Betrokkenheid en binding van politici, bestuurders en marktpartijen in de directe omgeving van het Nationaal Park**

De betrokkenheid en binding van politici, bestuurders en marktpartijen wordt in de ene helft van de Nationale Parken als goed beoordeeld en in de andere helft als matig tot net voldoende.

Omdat Overlegorganen geen besluitvormingsorganen zijn, is bestuurlijke betrokkenheid een belangrijk element voor overlegorganen. Overheden zijn meestal op bestuurlijk en ambtelijk niveau vertegenwoordigd in de overlegstructuur van Nationale Parken, met uitzondering van de rijksoverheid. Provincies leveren de secretaris van de Overlegorganen en zijn daarmee veelal actief betrokken. Sommige overheidspartijen laten zich lang niet altijd zien bij de vergaderingen van het Overlegorgaan. Dit kan te maken hebben met prioriteitstelling, structurele onderbezetting of toevalligheden zoals verkiezingen. Het beeld verschilt sterk per Nationaal Park maar volgens de respondenten is iedereen present als er echt spannende thema's aan de orde komen.

Het Nationaal Park De Hoge Veluwe heeft een organisatiestructuur met een raad van advies en een raad van bestuur waarin vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, de wetenschap en de politiek zitting hebben. Geïnterviewden geven aan dat deze structuur effectief is voor het verkrijgen van draagvlak voor het beheer van het park. Naast de raad van advies en de raad van toezicht zijn een commissie natuurbeheer en tal van andere organisaties verbonden met een Nationaal Park.

De binding van het Nationaal Park Veluwezoom met politici, bestuurders en marktpartijen is relatief zwak. Er zijn weliswaar veel contacten met politici, bestuurders en marktpartijen, maar deze richten zich op het effectief beheer van de beheerseenheid Veluwezoom van Natuurmonumenten. Ze komen voort uit de interne structuur van Natuurmonumenten en niet uit het Nationaal Park Veluwezoom.

Draagvlak voor de status Nationaal Park is er vrijwel altijd, hoewel bestuurders niet altijd willen dat een Nationaal Park de economische ontwikkelingsmogelijkheden van haar omgeving belemmert. Hiermee samenhangend is het draagvlak voor ambitieuze natuurdoelstellingen veelal beperkt omdat deze strijdig kunnen zijn met economische ontwikkeling.

Bestuurders zijn daarom wel bijzonder geïnteresseerd in de bijdrage van het Nationaal Park aan de sociaal-economische ontwikkeling van een wijder gebied. De status Nationaal Park dient hierbij als merknaam voor een streek. Dit geldt in het bijzonder voor gemeenten.

Draagvlak voor een Nationaal Park bestaat vaak op hoofdlijnen. De hoofdlijnen zijn beschreven in de Beheer- en inrichtingsplannen, soms zijn ze vastgelegd in een convenant. Wanneer een thema wordt geconcretiseerd, kunnen alsnog spanningen

ontstaan. Bij het draagvlak voor Nationale Parken speelt ook dat provincies en gemeenten geen eenduidige actoren zijn. Verschillende bestuurders en afdelingen kunnen andere beleidsprioriteiten hanteren. Hierdoor komt het voor dat een overheid zich actief inzet voor een Nationaal Park maar dat anderen binnen zijn of haar organisatie andere geluiden laten horen. Voor de beheereenheid Veluwezoom is draagvlak bij bestuurders en politici. Natuurmonumenten profileert zich met het gebied Veluwezoom tot op heden echter nauwelijks als Nationaal Park.

Wanneer het om de betrokkenheid van marktpartijen gaat, betreft het meestal recreatieondernemers. Deze profiteren vaak van de status Nationaal Park, maar zijn niet altijd bij het beleid betrokken. In sommige parken zijn zij juist wel actief betrokken en ondernemen soms zelfs activiteiten op het gebied van voorlichting en educatie. Recreatieondernemers kunnen zo als ambassadeurs van een Nationaal Park fungeren. Bij marktpartijen kan het ook gaan om waterleidingbedrijven of andere grote bedrijven met een grondpositie. Als dergelijke bedrijven een prominente positie hebben in een Nationaal Park spelen zij vaak ook een actieve rol.

#### **4.2.5 Effectiviteit overlegstructuur**

De effectiviteit van de overlegstructuur is bij tweederde van de Nationale Parken matig en bij een derde goed. De overlegstructuur van beide private parken is effectief.

De overlegstructuur van Nationale Parken is redelijk effectief indien de doelen en opvattingen van actoren niet te veel uiteenlopen en er bereidheid is tot samenwerken en het sluiten van compromissen. Als er consensus bestaat binnen de overlegstructuur, dan kan een Nationaal Park zeer krachtig optreden. Er zijn echter ook parken waar jarenlang sprake is van een patstelling, omdat er grote verschillen in inzicht bestaan. De verhoudingen in een overlegorgaan kunnen broos zijn, waardoor een goede, onafhankelijke regie van de voorzitter noodzaak is. Een voorzitter dient samenbindende kwaliteiten te hebben, moet kunnen overtuigen, vertrouwen hebben en gezag uitstralen.

Er zijn Nationale Parken die een belangrijke rol spelen in het besluitvormingsproces over hun gebieden. Er zijn echter ook Parken waarbij alle belangrijke besluiten elders genomen lijken te worden. Als pacificatie instrument zijn Nationale Parken zeer effectief. Personen en organisaties met uiteenlopende probleempercepties en gewenste ontwikkelingsrichtingen zitten samen aan tafel en proberen gezamenlijk verder te komen.

De bedreigingen voor de Nationale Parken komen vaak echter van buiten af. Belangrijke besluiten worden veelal buiten het Overlegorgaan om geregeld. Er zijn ook Nationale Parken waar de verbinding met dergelijke andere arena's juist wel goed is. Het komt ook voor dat Nationale Parken vernieuwingen in de overlegstructuur aanbrengen: een stichting in het leven roepen, een medewerker aantrekken die actief is in beleidsnetwerken en naast de voorzitter kan opereren, de oprichting van een

dagelijks bestuur in de vorm van een agendacommissie, naast een Overlegorgaan die minder vaak vergadert.

Een aantal Overlegorganen heeft er voor gekozen weer meer inhoudelijke discussies binnen het Overlegorgaan te gaan voeren. In het verleden werd veel werk voorbereid in werkgroepen. Het Overlegorgaan werd daardoor de plek waar alleen nog besluiten werden afgehamerd en was het niet meer de spannende plek waar discussies worden gevoerd. De betrokkenheid van leden van het Overlegorgaan nam daardoor af. De precieze invulling van de huidige overlegstructuur staat steeds vaker ter discussie.

Een andere kanttekening bij effectiviteit is dat Overlegorganen geen plek zijn waar formele besluitvorming plaatsvindt. Er is sprake van overleg. Er worden alleen echte besluiten genomen over het BIP en het bestedingenplan, maar dat met goedkeuring van de minister van LNV, en tegenwoordig van de provincies. Sommigen vinden een Nationaal Park een (beperkte) pot geld met daar omheen een groep mensen. Zij zien een Nationaal Park niet als een 'echte' organisatie. De bijdrage van het Nationale Parkenbudget aan wat er in een gebied gebeurt, vinden deze critici relatief beperkt. Terreinbeheerders betalen vaak van LNV-geld (bijvoorbeeld Programma Beheer) het reguliere beheer in natuurgebieden. Op het gebied van recreatie is er ook regulier beleid. Met middelen van Nationale Parken kunnen vooral de extra's gerealiseerd worden. Dit kunnen belangrijke resultaten zijn. Met Nationale Parkengeld worden dingen mogelijk die anders (net) niet konden.

Beide private parken ontvangen geen additionele LNV middelen vanuit het Nationale Parkenbeleid. Er is duidelijkheid over waar besluitvorming plaatsvindt en wie besluiten neemt. Het Nationaal Park Veluwezoom is een effectief besluitvormingsorgaan met de structuur van de organisatie van Vereniging Natuurmonumenten. Het heeft daarmee geen kenmerken van een Nationale Parken besluitvormingsorgaan. Desondanks zijn relaties met in- en omwonenden, ondernemers en marktpartijen goed.

Het Nationaal Park Hoge Veluwe is een marktgerichte stichting met een effectieve overlegstructuur waarin politiek en bestuur, marktpartijen en in- en omwonenden een plaats hebben.

Op recreatiegebied hebben Nationale Parken een belangrijke rol gespeeld in het realiseren van nieuwe verbindingen en voorzieningen zoals fietspaden, routestructuur, bezoekerscentra en parkeergelegenheden. Overlegorganen sturen nog het meest op voorlichting en educatie. Dat is het thema waar Nationale Parken de meeste invloed op weten uit te oefenen en waar grote resultaten bereikt zijn. Dit mede doordat Nationale Parken een coördinator voorlichting en educatie hebben.

#### **4.2.6 Algemene bevindingen organisatiestructuur**

- De organisatiestructuur is in het algemeen goed, maar dit betekent niet dat iedereen eenzelfde betrokkenheid bij het Nationaal Park toont.
  - In de meeste parken is de vertegenwoordiging van direct belanghebbenden in de organisatiestructuur goed.

- Natuurbeheerders met grond in een Nationaal Park zijn vaak goed betrokken. Zij treden op als belangenbehartiger van de natuur.
- Omwonenden zijn vaak geïnteresseerd in het natuurgebied, maar slechts een minderheid is ook actief betrokken.
- De betrokkenheid van bestuurders, politici en marktpartijen is in de helft van de gevallen goed en in de helft matig. In sommige gevallen is de opkomst van bestuurders bij vergaderingen van Overlegorganen beperkt. LNV heeft in veel parken haar betrokkenheid verminderd.
- Agrariërs staan vaak kritisch ten opzichte van de Nationale Parken.
- Recreatieondernemers blijken een lastig te betrekken groep te zijn.
- De effectiviteit van de overlegstructuur is in tweederde van de Nationale Parken matig, de rest scoort 'goed'. De doelen van betrokkenen blijken vaak uiteen te lopen. Er is draagvlak op hoofdlijnen, maar bij specifieke onderwerpen laait discussie op.
- De samenwerking van belanghebbenden in de overlegstructuur van Nationale Parken is vooral effectief als pacificatie instrument. Partijen zitten met elkaar aan tafel, wat ze voorheen niet deden. Voorheen gescheiden netwerken van belanghebbenden zijn met elkaar in verbinding gebracht.
- Parken experimenteren met aanpassingen in de overlegstructuur. Een kleinere overlegstructuur biedt mogelijkheden slagvaardiger op te treden. Een grotere overlegstructuur biedt meer mogelijkheden voor het verkrijgen van draagvlak.
- De twee private parken kennen afwijkende organisatiestructuren. Bij het Nationaal Park Hoge Veluwe is sprake van een stichting met een effectieve structuur daaromheen. Rondom het Nationaal Park Veluwezoom is eigenlijk geen nieuwe structuur opgezet. Het park gebruikt de overlegstructuur die Natuurmonumenten ook voor andere beheereenheden gebruikt. In het geval van het Nationaal Park Veluwezoom (met één beheerder) functioneert dit effectief.

### **4.3 Subthema 7: Planvorming**

In de paragrafen 3.8.1 tot en met 3.8.6 gaan we kort in op de onderdelen aan de hand waarvan we de planvorming hebben beoordeeld. Achtereenvolgens komt het proces van het opstellen van Beheer- en inrichtingsplannen en jaarplannen en de betrokkenheid van verschillende actoren bij dit proces aan de orde. In paragraaf 3.8.7 beschrijven we een aantal algemene bevindingen.

#### **4.3.1 Het proces van opstellen van Beheer- en inrichtingsplan en jaarplannen**

In de helft van de gevallen is een positief oordeel gegeven over het proces van opstellen van de plannen. Het onderdeel planvorming is bij de twee private parken

maar beperkt beoordeeld omdat ze een andere structuur hebben en niet werken met een Beheer- en inrichtingsplan.

Het totstandkomingsproces van de beheer- en inrichtingsplannen is vaak moeilijk te achterhalen. Er zijn personele wisselingen geweest en men is bezig met nieuwe dingen en kijkt niet graag terug. Met een Beheer- en inrichtingsplan is er een proces van gezamenlijke visieontwikkeling en draagvlakvorming achter de rug en is het gelukt om verschillende partijen te verenigen rondom een visie op hoofdlijnen. Wat duidelijk is geworden, is dat het vaak langdurige processen zijn. Veel Nationale Parken hebben een historie van felle discussies en zelfs strijd. In die gevallen is het een welhaast fenomenale prestatie dat er toch visiedocumenten zijn opgesteld. In een aantal gevallen kon geen compromis bereikt worden en worden zaken toch in meer algemene termen beschreven in het Beheer- en inrichtingsplan. Op die manier is een plan verkregen waar iedereen achter staat en waardoor men in ieder geval 'aan het werk kon'. Hier kunnen goede redenen voor bestaan, maar dit betekent wel dat de concrete keuzes op projectniveau later alsnog aan de orde moeten komen. In een uitvoeringsprogramma worden concrete projecten geformuleerd. Uitvoeringsprogramma's worden regelmatig vernieuwd. In veel parken blijkt dit welhaast routine te zijn. Er vindt nauwelijks strijd plaats over de invulling hiervan. Soms is de budgetverdeling ook vastgelegd met vaste verdeelsleutels, zodat elk belang een vast bedrag krijgt.

#### **4.3.2 Betrokkenheid en binding van grondeigenaren en natuurbeheerders met Beheer- en inrichtingsplan en jaarplannen**

Bij dit thema beschrijven we wat de betrokkenheid en het draagvlak van grondeigenaren en terreinbeherende organisaties is bij de vastgestelde doelen van een Nationaal Park. In de meeste gevallen is de betrokkenheid en binding goed te noemen.

Opvallend genoeg blijkt uit de interviews dat de kennis over de precieze inhoud van het Beheer- en inrichtingsplan veelal gering is. Men kan zich in het algemeen wel vinden in de visie die uit het Beheer- en inrichtingsplan spreekt.

Voor wat betreft de beheerders van natuurterreinen geldt dat men meestal zelf de visie en doelen voor natuur (zoals verwoord in het BIP) geformuleerd heeft. Deze zijn vaak rechtstreeks afkomstig uit eigen beheerplannen, die specifiek aangeven welke kwaliteiten er zijn, welke verder ontwikkelt moeten worden en hoe.

Doordat de visies van natuurorganisaties rechtstreeks in beheer- en inrichtingsplannen zijn opgenomen, kunnen zij deze ook gebruiken als argument waarom bepaalde ontwikkelingen (bijvoorbeeld de aanleg van een recreatiepark) ongewenst of gewenst (natuurontwikkeling, verandering watersysteem) zouden zijn.

Natuuronderzoek wordt veelal door of onder begeleiding van natuurbeherende organisaties uitgevoerd. Zij voerden vaak ook al voor instelling van het Nationaal Park, voorlichtings- en educatieactiviteiten uit. Het komt voor dat een terreinbeheerder en IVN concurreren op het gebied van voorlichting en educatie, waarbij de terreinbeheerder zich graag als eigen organisatie wil profileren en minder

als onderdeel van het Nationaal Park. In veel parken zoeken organisaties naar een balans tussen eigen profilering en het profileren als Nationaal Park. Terreinbeherende organisaties hebben veelal ook een belang bij recreatie (eigen profilering) en een taak in het onderhouden van infrastructuur voor recreatie.

#### **4.3.3 Betrokkenheid en binding van grondeigenaren en natuurbeheerders bij de uitvoering van maatregelen**

In vrijwel alle Nationale Parken is de betrokkenheid bij de uitvoering van concrete maatregelen goed te noemen. Veel maatregelen die te maken hebben met natuur en recreatie, worden uitgevoerd door terreinbeheerders. Vaak zijn zij er (mede) voor verantwoordelijk dat de maatregel opgenomen is in uitvoeringsplannen en zijn zij dus ook welwillend om deze uit te voeren. Daarbij hebben terreinbeherende organisaties niet alleen een taak bij natuurmaatregelen, maar ook bij onderzoek, voorlichting en educatie en recreatie.

In een aantal Nationale Parken komt het voor dat projecten die opgenomen zijn in het jaarplan niet of te laat worden uitgevoerd, bijvoorbeeld omdat de benodigde vergunningen niet tijdig worden verkregen of omdat er onvoldoende capaciteit is om het project uit te voeren. Toch lijkt dit niet echt een structureel probleem te zijn.

Agrariërs die gronden hebben binnen de grenzen van het Nationaal Park en onderdeel uitmaken van de overlegstructuur hebben vaak een zeer kritische opstelling ten opzichte van ontwikkelingen in het park. Een aantal Nationale Parken is erin geslaagd met een agrarische vertegenwoordiging in het Overlegorgaan een visie neer te leggen waarin ook natuurorganisaties zich kunnen vinden.

#### **4.3.4 Betrokkenheid en binding van inwonenden, omwonenden en bezoekers met de in het Beheer- en inrichtingsplan en jaarplannen beschreven maatregelen**

Het betreft hier de mate waarin er draagvlak bestaat bij omwonenden, (indien relevant) inwonenden en bezoekers voor uit te voeren maatregelen. Het blijkt dat dit in de helft van de gevallen goed scoort en in de helft van de gevallen matig.

De weinige inwonenden, omwonenden en bezoekers zijn meestal niet bekend met de plannen en activiteiten van Nationale Parken. Een deel van de bevolking uit de directe omgeving heeft meer kennis omdat ze mee doet aan allerlei activiteiten van het park. Deelnemers van gebruikersraden of bezoekers van vergaderingen van het Overlegorgaan zijn nog beter op de hoogte en zijn soms zelfs rechtstreeks betrokken. Tegen specifieke maatregelen (bijvoorbeeld het kappen van bos om een andere natuurtype te realiseren) kan veel weerstand ontstaan. Een deel van de weerstand is te verklaren omdat omwonenden en bezoekers niet of pas laat betrokken zijn bij het besluitvormingsproces en niet op de hoogte zijn van de redenen achter het uitvoeren van de maatregel.

In sommige gevallen is de betrokkenheid van burgers en belangengroepen gefaciliteerd in klankbordgroepen. Via klankbordgroepen kan men reageren op voorstellen die aan het Overlegorgaan worden voorgelegd. De jaarplannen kunnen hier onder vallen. In alle gevallen zijn vergaderingen van het Overlegorgaan openbaar en zijn er ook inspreekmogelijkheden voor in- en omwonenden en bezoekers.

De mate waarin er bij de totstandkoming van het BIP betrokkenheid van in- en omwonenden was verschilt. Er waren vaak mogelijkheden voor en er werd gecommuniceerd in aparte uitgaven en lokale kranten. Er zijn Parken waar de communicatie met burgers echter gering was.

De twee private parken benadrukken het belang van een goede communicatie over uit te voeren beheer. Beide parken zien het als onderdeel van het dagelijkse werk om met de bevolking te communiceren over het beheer.

#### **4.3.5 Betrokkenheid en binding van politici, bestuurders en marktpartijen met de in het BIP en jaarplannen beschreven maatregelen**

In deze paragraaf gaan we in op de vraag of bestuurders en andere betrokkenen bij het Nationaal Park (bijvoorbeeld recreatieondernemers) de maatregelen uit de plannen steunen. Goede en matige scores houden elkaar in evenwicht.

Overheden en ondernemers kunnen ook aan de basis hebben gestaan van maatregelen die opgenomen zijn in uitvoeringsprogramma's. In het algemeen bestaat er voor die maatregelen veel draagvlak. Het komt echter ook voor dat partijen een afgesproken maatregel toch niet willen uitvoeren. Een voorbeeld hiervan is een gemeente die het bestemmingsplan niet wilde aanpassen voor aanpassing van het peilbeheer. Deze aanpassing van het waterpeil was afgesproken, maar druiste in tegen de doelstelling bereikbaarheid.

Binnen overheden spelen vaak verschillende belangen. Niet in alle gevallen wordt het belang dat een lid van het Overlegorgaan binnen het Overlegorgaan verdedigt ook door zijn of haar collega's gedeeld. Het lid van het Overlegorgaan dat instemt, kan collega's hebben die andere prioriteiten stellen. Overheden hebben daarnaast ook te maken met verkiezingsconjunctuur. Een veranderde politieke samenstelling kan grote gevolgen hebben voor het draagvlak voor bepaalde maatregelen.

De beslissing om de secretarissen van Overlegorganen uit provinciale organisaties te laten komen is een gouden zet. Hierdoor zijn de verbindingen met provincies eenvoudig en is een vorm van betrokkenheid met een Nationaal Park gegarandeerd. Met de decentralisatie en opname van de Nationale Parken in de ILG-systematiek wordt de rol van provincies ook alleen maar belangrijker.

De betrokkenheid van recreatieondernemers is in veel gevallen beperkt. Het is een sector die moeilijk als geheel is aan te spreken. Vaak staat men wel positief ten opzichte van een Nationaal Park en wordt deze status gebruikt bij de reclame voor het eigen bedrijf. Er zijn Nationale Parken waar men er in geslaagd is om

recreatieondernemers actief te betrekken bij activiteiten van het Nationaal Park. Dit is dan vooral op het vlak van voorlichting en educatie.

#### **4.3.6 Mate waarin belanghebbenden rekening houden met plannen en activiteiten van het Nationaal Park**

Het betreft hier de mate waarin personen bij eigen beslissingen daadwerkelijk rekening houden met plannen en activiteiten van het Nationaal Park. In een kleine meerderheid van de Nationale Parken scoort dit onderwerp matig en in rest goed.

Het komt relatief veel voor dat er voor de omgeving van een Nationaal Park plannen worden gemaakt die in lijken te gaan tegen afspraken uit het Beheer- en inrichtingsplan. Uitbreidingsplannen voor (recreatie)woningen of jachthavens net buiten de grenzen van een Nationaal Park waardoor de recreatiedruk toeneemt zijn hiervan concrete voorbeelden. Andere voorbeelden zijn het verlenen van een vergunning voor een varkenshouderij direct naast het natuurgebied en de verbreding of aanleg van infrastructuur.

De manier waarop Nationale Parken reageren op dergelijke ontwikkelingen verschilt van park tot park. Sommige Nationale Parken richten zich vrijwel uitsluitend op wat er zich binnen de grenzen van het park afspeelt. Andere Nationale Parken blijken goed in de gaten te houden wat er in de omgeving gebeurt en spelen daar actief op in. In het Overlegorgaan of in werkgroepen worden in dat geval eerst standpunten bepaald. Soms gebeurt dat ook tijdens informeel overleg. Eén Nationaal Park heeft haar structuur aangepast om goed op dit soort situaties in te kunnen spelen en heeft de Stichtingsvorm aangenomen. Het Overlegorgaan kan daarmee in formele inspraakrondes bezwaar aantekenen.

Belanghebbenden rondom Nationaal Park De Hoge Veluwe houden volgens de respondenten goed rekening met de plannen en activiteiten van het Nationaal Park. Een respondent geeft aan dat je dat als park kunt bevorderen door de waarde van het park voor de omgeving goed duidelijk te maken. Daarnaast zijn veel belanghebbenden 'opgenomen' in de organisatiestructuur van het park.

#### **4.3.7 Algemene bevindingen planvorming**

Over de evaluatie van planvorming kunnen we de volgende algemene opmerkingen maken:

- Met het vaststellen van een Beheer- en inrichtingsplan is er op hoofdlijnen overeenstemming bereikt over een visie. In sommige gevallen zijn lastige discussies vermeden. Dit komt terug op het niveau van concrete maatregelen.
- De betrokkenheid van terreineigenaren bij het totstandkomingsproces van het beheer- en inrichtingsplan is goed te noemen en beter dan dat van andere betrokkenen.
- Beheerders van natuurterreinen formuleren vaak zelfstandig hun visie en doelen voor het Nationaal Park. Dit kan negatieve consequenties hebben voor maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak.



- Natuurorganisaties staan vaak positief ten opzichte van het Nationaal Park. Op het niveau van het daadwerkelijk uitvoeren van activiteiten kunnen er binnen deze organisaties echter andere afwegingen gemaakt worden dan vanuit het Nationaal Park gezien gunstig is. Dit geldt ook voor overheden en agrarische grondbezitters.
- Sommige gemeenten staan positief ten opzichte van Nationale Parken, andere gemeenten zijn zeer kritisch. Provincies spelen in veel gevallen een positieve rol. Het feit dat de secretarissen van de parken provinciale medewerkers zijn, speelt daarin zeker een rol.
- Recreatieondernemers staan vaak positief ten opzichte van de Nationale Parken, maar zijn in een aantal parken nauwelijks betrokken.
- Ondanks gemaakte afspraken willen betrokken organisaties soms toch niet meewerken aan de realisatie van maatregelen. Of ze stemmen in met andere plannen die indruisen tegen gemaakte afspraken. Het verschilt sterk per Nationaal Park hoe hier op gereageerd wordt.

#### **4.4 Subthema 8: Inzet huidige instrumenten**

In de paragrafen 3.9.1 tot en met 3.9.9 gaan we in op de onderdelen financiën, kennis van doelen, het tonen van wederzijds begrip voor elkaars standpunten, het gebruik maken van ervaringen uit andere parken en het intensiveren van regulier instrumentarium. Het thema sluiten we af met een aantal algemene bevindingen.

##### **4.4.1 Inzet van de Nationale Parkenmiddelen op de binnen het Nationale Parkenbeleid geformuleerde doelen**

Het Nationaal Parkengeld is bedoeld voor extra maatregelen in verband met de status Nationaal Park. Het Nationale Parkenbeleid is immers bedoeld om iets extra's te realiseren en door samenwerking en afstemming een kwaliteitslag te maken. Bij dit thema hebben we bekeken in hoeverre de Nationale Parkengelden ingezet worden op de middelen waar ze voor bedoeld zijn. In veruit de meeste gevallen worden deze Nationale Parkenmiddelen ingezet op de (nationale) doelen voor Nationale Parken. De gelden worden niet gebruikt voor doelen die absoluut niet passen bij de doelstellingen voor Nationale Parken. Nationale Parken besteden wel aandacht aan cultuurhistorie en landschap wat strikt genomen geen Nationale Parkendoelen zijn, maar het zijn thema's die er goed bij passen. Op beperkte schaal worden gelden ingezet voor regulier natuurbeheer (dus niet bedoeld om een extra kwaliteitslag te realiseren). Hier zit vaak een verhaal en een geschiedenis aan vast. Het beheer is essentieel om de afgesproken kwaliteiten voor het gebied te realiseren en gebiedspartijen zien geen andere manieren om het betreffende beheer te financieren. De twee private parken krijgen geen financiële middelen uit het Nationale Parkenbeleid van het Rijk.

#### **4.4.2 Uitputting eenmalige investeringsbudget**

Op één na hebben de 18 Nationale Parken de beschikking gekregen over een eenmalig investeringsbudget. Per park heeft LNV eenmalig ongeveer 455.000 euro beschikbaar gesteld voor investeringen. We hebben onderzocht in hoeverre dit bedrag besteed is en wat de redenen daarvoor zijn. Oudere Nationale Parken hebben het budget meestal al volledig besteed. Jonge parken vaak nog niet. Er zijn enkele Nationale Parken die het investeringsbudget nog niet hebben weten te besteden omdat de Overlegorganen er niet uitkomen waar, of en hoe er een bezoekerscentrum moet komen. In alle gevallen lijken er in 2007 oplossingen gevonden te zijn, zodat ook daar tot besteding overgegaan kan worden.

De private parken komen niet aan aanmerking voor het eenmalig investeringsbudget.

#### **4.4.3 Uitputting jaarbudgetten**

Tot 2006 gaf het ministerie van LNV jaarlijks ongeveer € 200.000 aan elk park voor inrichtings- en beheerkosten (de private parken komen hiervoor niet in aanmerking). Vanaf 2007 doen de provincies dit. Een overlegorgaan stelt jaarlijks een begroting op voor de besteding van de beschikbare gelden. Het ministerie van LNV toetst deze begrotingen. Bijna alle Nationale Parken scoren goed op de uitputting van de jaarbudgetten. In de Nationale Parken worden de jaarbudgetten volledig besteed. De financiële middelen zijn beperkt wanneer deze worden gerelateerd aan de plannen en uitdagingen van de parken. De verhouding tussen beschikbaar budget en ambitie ligt scheef. De beschikbare middelen in de parken zijn onvoldoende. Parken programmeren projecten slim zodat er geen geld over blijft. Als een project onverhoopt niet kan doorgaan, kan een reserveproject in uitvoering gaan. Hierdoor wordt flexibiliteit gegarandeerd. Nationale Parken blijken zorgvuldig en professioneel jaarplannen en meerjarenplannen te maken waar ook verantwoording over afgelegd wordt aan LNV, en sinds 1 januari 2007 aan provincies.

#### **4.4.4 Financiële effecten van het Nationale Parken budget**

Het beschikbaar stellen van geld vanuit het Nationaal Parkenbeleid voor de uitvoering van projecten in een Nationaal Park kan ertoe leiden dat ook andere instanties middelen beschikbaar stellen. Geld kan geld aantrekken: het multiplier effect. De financiële bijdragen van derden kunnen projecten haalbaar maken die dat anders niet waren geweest. Bijna alle Nationale Parken scoren goed op dit thema.

Nationale Parken gebruiken een deel van de parkengelden als middel om andere geldstromen te ontsluiten. Dit is ook wenselijk, want het gaat om een dusdanig kleine financiële bron die te beperkt is om echt wat voor elkaar te krijgen als Nationaal Park. De reguliere gelden die terreinbeheerders krijgen voor het beheer van hun terreinen blijven de hoofdmoot voor financiering van het beheer. Als de parken hun geld slim inzetten, dan kan er een kwaliteitsslag gerealiseerd worden op de thema's die voor de Nationale Parken anders niet mogelijk geweest zouden zijn. Ze worden

ook ingezet als cofinanciering voor het verkrijgen van Europese subsidies. Daarnaast functioneert het geld als stimulator voor samenwerking in de overlegstructuur van het Nationaal Park.

Er is een aantal Parken waar de Nationale Parkenmiddelen vooral worden besteed aan concrete projecten en waar ze niet worden ingezet om andere geldbronnen aan te boren.

#### **4.4.5 Kennis bij direct betrokkenen over de doelstellingen van het Nationaal Park en de te nemen maatregelen**

Bij dit onderwerp gaan we in op de mate waarin organisaties die deel uitmaken van de overlegstructuur kennis hebben over wat het Nationaal Park aan doelen nastreeft. Tweederde van de Nationale Parken scoort goed op dit thema. Op hoofdlijnen hebben de belanghebbenden kennis over de doelstellingen en te nemen maatregelen van het Nationaal Park. Deze kennis is meestal ook relatief eenvoudig te krijgen, omdat die in plannen staat. Het BIP is niet bij alle direct betrokkenen even goed bekend, waardoor er toch onduidelijkheid bestaat. Veel Nationale Parken ondernemen activiteiten die er op gericht zijn om de bekendheid over de doelstellingen van het park te vergroten.

De private parken hebben geen BIP, maar ook deze parkorganisaties doen er alles aan om de doelstellingen van de parken voor het voetlicht te krijgen bij belanghebbenden. Het Nationaal Park Veluwezoom communiceert weliswaar over het beheer in het park, maar zit intern nog in een proces waarin ze de centrale boodschap die vanuit het park moet worden gecommuniceerd, nog moet formuleren.

#### **4.4.6 Begrip voor verschillende standpunten**

In elk Overlegorgaan zijn er verschillende belangen en percepties aanwezig. Juist hier kan men er over met elkaar in gesprek treden. Op vrijwillige basis moeten de betrokkenen compromissen zoeken. Om deze rol goed te kunnen vervullen is begrip voor afwijkende standpunten een absolute voorwaarde. In ongeveer de helft van de Nationale Parken wordt dit begrip als goed gewaardeerd, in slechts één Nationaal Park als slecht.

In de meeste Nationale Parken is er begrip voor het feit dat verschillende partijen verschillende standpunten hebben. Dit wil niet zeggen dat over deze meningsverschillen in Overlegorganen altijd uitgebreid gesproken wordt. Soms blijft dit steken bij een uitwisseling van standpunten. In de werkgroepen (en op andere vergaderplekken) wordt vervolgens verkend hoe de verschillen overbrugd kunnen worden. Werkgroepen hebben een belangrijke rol in de voorbereiding van wat in het Overlegorgaan besproken wordt.

Er zijn Nationale Parken waar taboes bestaan over specifieke onderwerpen en waar een gespannen sfeer heerst: bijvoorbeeld rond uitbreiding van recreatie en de recreatiedruk die dit met zich meebrengt op natuur of op het onderwerp realiseren

van de 4 hoofdfuncties versus sociaal-economische doelen. Dit leidt dan tot zich steeds herhalende discussies in bijeenkomsten.

#### **4.4.7 Stimuleren van wederzijds leren en creëren van wederzijds begrip door kennismanagement**

Leervermogen binnen een Nationaal Park is een vereiste om tot vernieuwingen te komen. Daarbij gaat het vooral om het gezamenlijk leren tussen de betrokken organisaties. Dit zegt iets over het succes van de gekozen organisatiestructuur. Leervermogen is iets waar een strategie op geformuleerd kan worden. In de helft van de Nationale Parken worden activiteiten ondernomen die dit wederzijdse leren en het creëren van begrip proberen te stimuleren. Er zijn geen Nationale Parken die op dit onderwerp slecht scoren.

Individuele Nationale Parken organiseren soms activiteiten die mede bedoeld zijn om kennis bij personen te vergroten en de mogelijkheid te bieden om over specifieke onderwerpen informeel te spreken. Er worden bijvoorbeeld excursies voor de leden van een Overlegorgaan of voor leden van gemeenteraden en provinciale staten georganiseerd. Ook worden er vrijwilligersdagen georganiseerd. In sommige Nationale Parken worden deze activiteiten op ad hoc basis georganiseerd, in andere gevallen worden jaarlijkse dagen voor verschillende groepen van mensen georganiseerd. IVN en de grote terreinbeherende organisaties hanteren intern kwaliteitssystemen met elementen van kennismanagement. Dit gebeurt echter niet in het kader van het Nationaal Park. De twee private parken besteden binnen hun organisaties aandacht aan kennismanagement.

#### **4.4.8 Gebruikmaken van ervaringen van andere Nationale Parken**

Tweederde van de Nationale Parken maakt goed gebruik van ervaringen van andere Nationale Parken. Alle Nationale Parken maken onderdeel uit van het SNP en van Europarc. Het secretarissen- en voorzittersoverleg van SNP spelen hierbij een belangrijke rol bij de uitwisselingen.

Kennisuitwisseling met andere Nationale Parken vindt ook op individuele basis plaats en daarmee niet als Nationaal Park. Zo werken sommige secretarissen voor meerdere Nationale Parken. Sommige Nationale Parken hebben relatief intensieve contacten met sommige andere Nationale Parken. Bijvoorbeeld grensoverschrijdende contacten of contacten tussen parken die in eenzelfde regio zijn gelokaliseerd (Drentse en zuidoostelijke Nationale Parken).

Soms worden er vanuit parken excursies georganiseerd naar andere Nationale Parken. Ook komt het voor dat parken uitgenodigd worden op bijeenkomsten die door andere Nationale Parken worden georganiseerd.

Kennisuitwisseling tussen Nationale Parken vindt vooral plaats op het niveau van de voorzitters en secretarissen van de Overlegorganen. Andere leden van Overlegorganen of van onderliggende werkgroepen wisselen beperkt kennis met elkaar uit. De twee private parken draaien sinds enkele jaren mee in het voorzitters-

en secretarissenoverleg van het SNP. Het is een eerste stap in het bevorderen van kennisuitwisseling. Beide private parken hechten veel belang aan het uitwisselen van kennis binnen het stelsel van Nationale Parken.

#### **4.4.9 Intensivering regulier instrumentarium**

Naast het Nationaal Parkenbeleid is in de Nationale Parken ook de inzet van regulier instrumentarium van belang, bijvoorbeeld om de kwaliteit van water, lucht en bodem te verbeteren, het beheer te optimaliseren en gronden veilig te stellen. We zijn nagegaan of en hoe in Nationale Parken de toepassing van het regulier instrumentarium is geïntensiveerd, versneld of op grotere schaal toegepast. Het blijkt dat ruim tweederde van de Nationale Parken goed scoort op dit onderwerp. Drie parken scoren slecht.

Een Nationaal Park is op zich geen instrument voor extra financiering. Partijen geven wel aan meer geld binnen te kunnen halen vanwege de status van Nationaal Park heet. De geldstroom vanuit provincies is vaak wel toegenomen bij instelling van een Nationaal Park. De doelstellingen voor een Nationaal Park worden in bepaalde gevallen ook gebruikt om te combineren met ander beleid, zoals reconstructiebeleid, plattelandsontwikkelingsbeleid en beleid voor Nationale Landschappen.

#### **4.4.10 Algemene bevindingen inzet huidige instrumenten**

Rondom de evaluatie van de inzet van het huidige instrumentarium kunnen we de volgende algemene opmerkingen maken:

- Veel Nationale Parken weten met Nationale Parkengeld andere geldstromen te ontsluiten, waardoor men extra veel impact weet te realiseren.
- Nationale Parkenmiddelen worden ingezet op de doelen die er voor bedoeld zijn. Soms wordt dit aangevuld met de thema's cultuurhistorie en landschap, die formeel buiten de vier functies van Nationale Parken vallen, maar er wel een relatie mee hebben. In enkele gevallen wordt dat regulier beheer gefinancierd met Nationale Parkengeld. Hier zit altijd wel een verhaal achter.
- De twee private parken ontvangen geen middelen gekoppeld aan het Nationale Parkenbeleid.
- De uitputting van het eenmalig investeringsbudget verloopt goed en vrijwel alle Nationale Parken scoren goed op de uitputting van de jaarbudgetten.
- Een aantal parken werkt met vaste financiële verdeelsleutels. Dit staat inspelen op dynamiek en complexiteit in de weg.
- Voor de echt complexe en hardnekkige beleidsopgaven zijn financiën meestal niet het grote knelpunt. Het realiseren van bestuurlijk draagvlak is een grotere opgave.
- Kennis over de doelstellingen van Nationale Parken is over het algemeen voldoende aanwezig. Meer gedetailleerde kennis van het BIP en andere plannen is niet bij iedereen goed bekend.

- Er is veelal, maar niet altijd, begrip voor de situatie dat verschillende personen en organisaties binnen het Overlegorgaan verschillende standpunten hebben. De manier waarop hierover gesproken wordt verschilt sterk tussen de Nationale Parken.
- De helft van de Nationale Parken probeert actief wederzijds leren en een creëren van wederzijds begrip te stimuleren.
- Discussies binnen overlegorganen gaan nog vaak over belangenbehartiging. Binnen de helft van de parken is geen sprake van het creëren van een gezamenlijke, creatieve of innovatieve visie.
- Tweederde van de Nationale Parken heeft een goede score op het onderhouden contacten met andere Nationale Parken.
- Er worden vooral contacten onderhouden op het niveau van voorzitters en secretarissen. Andere leden van overlegorganen en werkgroepen wisselen beperkt informatie uit.

## 5 Continuïteit

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten voor het hoofdthema Continuïteit. Onder dit hoofdthema vallen de subthema's inzet toekomstige instrumenten (5.2) en relaties met de externe omgeving (5.3).

### 5.2 Subthema 9: Inzet toekomstige instrumenten

Binnen het subthema toekomstige inzet van instrumenten komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Inzet van financiële bronnen (paragraaf 5.2.1)
- Een toekomstverkenning voor de parken en (paragraaf 5.2.2)
- Toekomstige wet- en regelgeving en de wijze waarop de parken hierop inspelen (paragraaf 5.2.3).

Dit hoofdstuk sluiten we af met een aantal algemene bevindingen.

Ruim driekwart van de parken krijgt een groene score op dit thema. Echter, Nationale Parken kijken beperkt naar de toekomstige ontwikkelingen in het gebied. Toekomstige (wenselijke) ontwikkelingen binnen de grenzen van het park zijn daarbij veelal wel in beeld. Ontwikkelingen in de directe omgeving van het park zijn bij tweederde van de parken niet goed in beeld.

#### 5.2.1 Financiële grondslag

Met dit subthema hebben we achterhaald of een Nationaal Park actief bezig is met het verbreden van haar financiële grondslag. We denken dat het voor de continuïteit beter is als Nationale Parken niet van één geldstroom afhankelijk zijn. Veel Nationale Parken hebben hun financiële basis verbreed en zijn ook nog actief op zoek naar verdere mogelijkheden daarvoor. Bij ongeveer eenderde van de parken heeft deze financiële verbreding nog onvoldoende vorm. Deze parken geven aan financieel gezien niet klaar te zijn voor de toekomst.

Het initiatief om additionele middelen te vergaren, verschilt per park. Soms zijn het gerichte acties die worden gecoördineerd vanuit het Overlegorgaan. In de meeste gevallen zijn het echter initiatieven van terreinbeheerders die er voor zorgen dat extra geld (bijvoorbeeld Europese subsidies) richting de parken komen. Terreinbeheerders voeren dan projecten uit met additionele middelen op eigen titel (deze komen uiteraard ook wel de kwaliteit van de parken ten goede). Enkele parken hebben hun organisatiestructuur aangepast (of willen dat gaan doen) om als park aanspraak te kunnen maken op bepaalde subsidies.

Alle parken vinden dat additionele middelen (bovenop de reguliere beheergelden en de parkenmiddelen) nodig zijn voor een goed beheer van de parken. De Nationale Parken zijn vrijwel volledig afhankelijk van publiek geld. Af en toe investeert een recreatieonderneming, meestal in de vorm van inzet van tijd, in een Nationaal Park. Een aantal parken experimenteert met sponsoring door bedrijven, maar in interviews wordt aangegeven dat het zeker niet te verwachten is dat publiek geld vervangen kan worden door privaat geld. Publiek geld blijft altijd nodig.

Het Nationaal Park Hoge Veluwe is als enige park niet afhankelijk van overheidsfinanciën. Het park is erin geslaagd een concept te ontwikkelen waarin ze het overgrote deel van de financiën vanuit de private sector krijgt. Binnen het Nationaal Park Velwezoo zijn eerste stappen gezet om privaat geld binnen te halen. Bijvoorbeeld van ondernemers die vanuit het bezoekerscentrum werken en een deel van hun inkomsten richting het park afdragen. De komende jaren wordt verder nagedacht over verbreding van de financiële grondslag.

Een aantal respondenten is niet positief gestemd over het feit dat ze succesvol moeten zijn in het aanboren van andere geldstromen dan de Nationale Parken gelden. De financiering van de Nationale Parken wordt vaak genoemd als een verantwoordelijkheid van het Rijk en eventueel van het SNP.

In veel nationale parken zijn binnen de overlegorganen flinke inspanningen geleverd om additionele middelen voor bezoekerscentra op tafel te krijgen. Dit wordt niet gewaardeerd als een positieve ontwikkeling, maar als een oplossing voor nalatigheid van het Rijk.

Parken denken verschillend over de mogelijkheden van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Een aantal parken ziet daarin nieuwe kansen, anderen zien het ILG als een bedreiging. Overigens blijken de ervaringen met provincies en met ILG voor de Nationale Parken te verschillen. Bij ongeveer de helft verloopt het gladjes. In een aantal provincies is de provinciale regeling nog niet gereed.

### **5.2.2 Toekomstvisie**

Een Nationaal Park waarbinnen wordt nagedacht over toekomstige ontwikkelingen en wat dat betekent voor het park, is 'voorbereid' op de toekomst. Dit subthema richt zich op het wel of niet hebben van een gezamenlijke toekomstvisie. Uit de analyse van de parken blijkt dat het overgrote deel (ruim tweederde) van de parken geen toekomstverkenning heeft uitgevoerd of geen gedeelde visie op de toekomst heeft.

Nationale Parken hebben meestal geen scenariostudies uit laten voeren of zelf uitgevoerd. Er is geen sprake van systematische analyses van trends en ontwikkelingen die op het park afkomen. Dit gebeurt slechts op ad hoc basis. Een enkele keer worden ten behoeve van de recreatiefunctie en de voorlichting en educatie analyses van maatschappelijke ontwikkelingen beschreven.



Tegelijkertijd zijn opvallend veel Nationale Parken bezig met areaaluitbreiding of met plannen voor gewenste ontwikkelingen net buiten de grenzen van het Nationaal Park. Het is veelal niet expliciet gemaakt waarom ze dat doen.

Het interne beheer lijkt bij een flink aantal, zeker bij de al wat langer ingestelde parken, behoorlijk op orde en daarmee wordt de blik meer naar de omgeving van het park gericht. Parken die in een dynamische omgeving liggen, lijken hun blik ook meer naar buiten gericht te hebben dan parken die wat dat betreft in rustiger vaarwater zitten.

Een aantal parken geeft aan het ontwikkelen van een toekomstvisie te willen koppelen aan het opstellen van een nieuw beheer- en inrichtingsplan. Dit zou betekenen dat 1 keer in de 10 jaar een toekomstvisie wordt opgesteld en er voorafgaand daaraan een omgevingsanalyse plaatsvindt. Een dergelijke frequentie is niet hoog gezien de ontwikkelingen in de omgeving van de parken.

De verwachte klimaatverandering en de discussie rondom Natura 2000 is voor een aantal terreinbeheerders aanleiding om goed na te denken over de natuurdoelen.

### **5.2.3 Signalering van toekomstige regulering**

Bij toekomstige regulering noemen respondenten vooral de Europese Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water, die vertaald in Nederlandse wetgeving effect kan hebben op het functioneren van de Nationale Parken. Ruim tweederde van de parken is op de hoogte van toekomstige regulering en signaleert ontwikkelingen daarin (met name de terreinbeheerders hebben daar veel kennis over).

Een groot deel van de parken geeft echter wel aan dat de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000 in hun ogen nog wel concreter moeten worden om duidelijk te kunnen beoordelen welke effecten het voor hen heeft. Enkele parken geven aan zich niet in de reguleringen te hebben verdiept omdat ze nog onvoldoende concreet zijn. Natuurbeheerders staan overigens veelal positief ten opzichte van Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water.

Sommige Nationale Parken hebben zich uitgesproken voor of tegen Natura 2000. Dit kan spanningen binnen het Overlegorgaan opleveren omdat met Natura 2000 een gebied een extra status krijgt met andere spelregels. Dit kan bestaande afspraken tussen partijen onder druk zetten.

Mogelijk kan Natura 2000 ook een nieuw licht werpen op de discussie natuur versus recreatiedruk. De parken zullen een antwoord moeten hebben op de vraag wanneer het te druk is om bepaalde natuurwaarden te realiseren of in stand te houden: natuurgerichte recreatie versus massale recreatie?

Onder het onderwerp toekomstige regulering werd ook het Investeringsbudget Landelijk Gebied ook genoemd. De gelden voor Nationale Parken zijn ondergebracht onder het ILG. Voorlopig zijn deze gelden wel geoormerkt en kunnen daarmee niet besteed worden aan andere beleidsopgaven. Met het ILG wordt echter de rol van de provincies sterker. In hoeverre dit als kansrijk of als bedreigend wordt ervaren, verschilt sterk per provincie en per Nationaal Park.

#### **5.2.4 Algemene bevindingen over de inzet van toekomstige instrumenten**

- Een derde van de parken is financieel niet klaar voor de toekomst. Deze parken hebben hun financieringsbasis niet verbreed en zoeken niet actief naar additionele middelen. Het initiatief voor het aantrekken van additioneel geld ligt vaak bij individuele terreinbeheerders.
- Al eerder is geconstateerd dat de grootste bedreigingen voor de parken van buiten de parken komen. Het is in dat licht opvallend dat tweederde van de parken geen goed beeld heeft van toekomstige ontwikkelingen in en rond het park.
- Natura 2000, Kaderrichtlijn Water en het ILG worden genoemd als belangrijkste ontwikkelingen in toekomstige regelgeving. Nationale Parken hebben weliswaar geen juridische status, maar nieuw instrumentarium dat van toepassing kan worden op de parken heeft die status wel. Voor veel parken is het nog onduidelijk welke effecten deze ontwikkelingen op de parken zullen hebben.
- Naast het BIP komt er in de toekomst voor de parken met een Natura 2000-status, een Natura 2000 beheerplan. Dat geldt voor alle parken, met uitzondering van de Utrechtse Heuvelrug. Het is onduidelijk welke effecten het Natura 2000 beheerplan heeft op de gemaakte afspraken in het BIP.

### **5.3 Subthema 10: Externe relaties en omgeving**

Een Nationaal Park is bezig met interne zaken, maar zal zich ook richten op wat er in de omgeving van een Nationaal Park plaatsvindt. Dit kunnen hydrologische en ecologische relaties met de omgeving zijn, maar ook de aandacht en communicatie over de maatschappelijke functie van een Nationaal Park en op de politieke en bestuurlijke omgeving voor zover niet rechtstreeks vertegenwoordigd in het Overlegorgaan.

Binnen het thema externe relaties en omgeving komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Fysieke inbedding en verankering (paragraaf 5.3.1)
- Maatschappelijke inbedding en verankering (paragraaf 5.3.2)
- Bestuurlijke inbedding en verankering (paragraaf 5.3.3).

Ruim de helft van de parken heeft een goede (groene) score op het subthema externe relaties en omgeving. De andere helft scoort oranje op dit thema. Op de onderwerpen zijn de scores verdeeld en verschillen de bevindingen tussen de parken sterk. Met name de betrokkenheid van bestuurders en ambtenaren bij de parken laat in veel parken nog te wensen over.

#### **5.3.1 Fysieke inbedding en verankering**

De Beheer- en inrichtingsplannen besteden vaak aandacht aan fysieke relaties met de omgeving. Tweederde van de parken scoort groen op dit onderwerp. Ook de private

parken besteden aandacht aan dit onderwerp. Het gaat dan met name om hydrologische relaties, ecologische relaties, verbindingen en het tegengaan van versnippering, waterkwaliteit en het terugdringen van waterwinning. Nationale parken zijn de parels van de Nederlandse natuur en in het algemeen is er veel kennis binnen de Nationale Parken over fysieke relaties met de omgeving. Delen van ecologische systemen vallen soms buiten het park. Soms zijn bijvoorbeeld alleen de lagere delen van beekdalsystemen in het park opgenomen terwijl de belangrijke inzigingsgebieden buiten de grenzen van het park liggen.

Een aantal Nationale Parken geeft tegelijkertijd wel aan dat ze maar beperkt in staat zijn de fysieke omgeving van het park te beïnvloeden. Ze verwachten op dit punt ook een grotere inzet van Rijk en provincies. Een aantal parken geeft ook aan dat ze tot nu toe zelf te weinig aandacht hebben besteed aan (beleids)beïnvloeding van de omgeving. Ze willen meer over de grenzen van de parken heen gaan kijken.

Binnen veel parken zijn de grenzen van de parken echter een hard gegeven (de grenzen bepalen ook waar de middelen ingezet kunnen worden). In het verleden is bij de instelling van deze parken afgesproken dat ze geen uitstralingseffecten mogen hebben op de omgeving en dat maakt het 'over de grenzen heen kijken' moeilijk. Rijk en provincies zouden grenzen minder scherp kunnen maken door in de directe omgeving van de parken mogelijkheden voor particulier en agrarisch natuurbeheer te bieden. Terreinbeheerders kopen overigens ook wel gronden direct buiten de begrenzing van de parken.

Een betere verbinding tussen de parken en de directe omgeving van de parken kan worden gerealiseerd door actief overleg met grondeigenaren in de directe omgeving van de parken. Er zijn ook particulieren met gronden buiten de begrenzing van de parken die in het Overlegorgaan zitten. Zij stemmen hun beheer af met het beheer binnen het park.

Een aantal parken is bezig met verbreding en uitbreiding. Daarmee zullen ook grotere delen van ecologische en hydrologische systemen binnen de directe invloedssfeer van het Nationale Park komen te liggen.

Binnen enkele parken is er geen consensus over het wel of niet mogen beïnvloeden van de omgeving van het park. Deze consensus zal er eerst moeten zijn voordat effectief gehandeld kan worden.

### **5.3.2 Maatschappelijke inbedding en verankering**

Ongeveer tweederde van de parken scoort groen op de vraag of het Nationale Park inspeelt op maatschappelijke ontwikkelingen. In ongeveer eenderde van de parken zijn verbeteringen nodig. Zoals bij 3.9.2 is aangegeven, is er in veel Nationale Parken nauwelijks sprake van trend- of omgevingsanalyses. Parken weten waar ze zelf naar toe willen, maar vertrekken nog (te) veel vanuit het eigen park in plaats vanuit de dynamische omgeving. Dit is bijvoorbeeld goed zichtbaar bij het thema recreatie. De meeste parken kiezen voor natuurgerichte recreatievormen terwijl er meer en meer vraag is naar recreatievormen waarin de natuur wordt gebruikt als decor voor allerlei

activiteiten. Nationaal Park De Hoge Veluwe is een voorbeeld van een park waarin maatschappelijke ontwikkelingen centraal staan.

Vooraf vanuit de recreatiefunctie wordt ingegaan op maatschappelijke ontwikkelingen. Meer aandacht voor jongeren en voor ouderen in de parken is daar een direct gevolg van.

Een aantal parken geeft aan dat de maatschappelijke waarde van de parken beter gecommuniceerd moet worden om draagvlak voor de parken te verkrijgen. Allereerst moeten deze waarden dan wel bekend zijn. Bijzondere natuurwaarden worden bijvoorbeeld nog onvoldoende gebruikt om de 'waarde' van de Nationale Parken uit te dragen.

Communicatie en samenwerking met de omgeving van het park vergroot ook de maatschappelijke inbedding. In enkele parken zien bijvoorbeeld in- en omwonenden niet de meerwaarde van de status Nationaal Park. Concreet geldt dit bijvoorbeeld voor de Sallandse Heuvelrug. Het was al een mooi gebied voor de bewoners. Met de komst van het Nationaal Park zijn alleen maar beperkingen opgelegd (onder andere wegen afgesloten).

Het belang of nut van de Nationale Parken voor de omgeving is in ongeveer eenderde van de parken niet goed gedefinieerd in het Beheer- en inrichtingsplann of in andere documenten van Nationale Parken. Het gaat daarbij om antwoorden op vragen als: 'Wat maakt het gebied waardevol?' en 'Wat is de economische waarde van het gebied (visserij, recreatie, riet etc.)?'. Het Nationaal Park De Hoge Veluwe steekt veel energie in het uitdragen van maatschappelijk en economisch belang van het park voor haar omgeving. Veel parken geven aan dat deze waarden nog onvoldoende worden gecommuniceerd.

### **5.3.3 Bestuurlijke inbedding en verankering**

Om goed op ontwikkelingen in de directe omgeving van de parken in te kunnen spelen, zijn contacten met bestuurders van groot belang. Alle parken onderkennen dit. In tweederde van de parken vindt men dat contacten met bestuurders buiten het park goed worden onderhouden. In een derde van de parken is aangegeven dat hiervoor meer aandacht nodig is.

Impliciet wordt van de voorzitters en de vertegenwoordigers van organisaties zelf verwacht dat deze contacten onderhouden en de bedreigingen tegengaan of oppakken. In de meeste parken wordt er echter, behoudens specifieke onderwerpen, geen bewuste strategie op gevoerd.

Een aantal parken vindt dat ze te weinig capaciteit hebben om contacten goed te onderhouden. Met onder andere het gebiedsgerichte beleid komt er steeds meer op hen af. Ze zijn zich er daarbij van bewust dat mogelijk zaken kunnen mislopen.

In een park wordt het nieuwe BIP gepresenteerd aan direct betrokken gemeenten of wordt na gemeenteraadsverkiezingen opnieuw aandacht gevraagd voor het Nationaal Park. Andere parken organiseren jaarlijks aparte excursies voor bestuurders.

Het Nationaal Park De Hoge Veluwe communiceert haar toekomstig wenselijke ontwikkelingen in een vroeg stadium met bestuurders. Ze hoopt daarmee draagvlak

te krijgen voor toekomstige ontwikkelingen en stimuleert overheden bij planontwikkeling alvast ruimte te bieden voor toekomstige ontwikkelingen.

Meer dan de helft van de parken geeft echter aan dat bestuurders en ambtenaren die niet in het Overlegorgaan zitten onvoldoende betrokken en gebonden zijn aan de Nationale Parken. Het onderhouden van de contacten met bestuurders en ambtenaren is nog geen garantie voor binding en betrokkenheid. Bovenstaande komt natuurlijk ook voort vanuit het feit dat er rondom de Nationale Parken tal van belangen spelen die soms tegenstrijdig met elkaar zijn.

In discussies rond belangrijke maatschappelijke beslissingen (gaswinning, kokkelvisserij, IJzeren Rijn etc.) wordt steun van het ministerie van LNV voor de parken gemist. LNV zou in die gevallen meer aandacht moeten hebben voor de belangen van de Nationale Parken.

De meningen over de betrokkenheid van de provincies bij de Nationale Parken verschillen. In het algemeen is men tevreden over de provincies. In een aantal gevallen wordt een actievere opstelling van provincies verwacht.

Positief punt is dat een aantal respondenten aangeeft dat de betrokkenheid van bestuurders bij de nationale parken toeneemt. Deze betrokkenheid is in hun ogen groter dan 4 jaar geleden.

Participanten van Nationale Parken weten bestuurders steeds beter te bereiken. Bestuurders weten de participanten van de Nationale Parken echter minder goed te bereiken. Het komt regelmatig voor dat bestuurders beslissingen nemen die een directe invloed hebben op een park zonder daarover het Overlegorgaan op de hoogte te stellen.

De juridische status van een Nationaal Park is vooral vastgelegd in omgevingsplannen, zoals het streekplan, bestemmingsplannen, natuurgebiedsplannen, Nota Ruimte, etc.. In ongeveer tweederde van de parken blijkt deze status voldoende vastgelegd.

De beleidscategorie Nationale Parken heeft geen juridische status, de status als natuurgebied heeft dat wel. Beheerders ervaren dat het 'stempel' Nationaal Park toch wel een effect heeft. Wil deze status, die ook gebruikt wordt als merk voor een gebied, overeind blijven, dan kan niet alles in een dergelijk gebied. Kwaliteitscriteria voor de parken moeten dan helder beschreven zijn.

Natura 2000 zal een extra kwaliteitsstempel met juridische status op de parken leggen. Nationale Parken zijn op één na allemaal Natura 2000-gebied. Hiermee geldt dit beschermingsregime ook voor deze Nationale Parken.

#### **5.3.4 Algemene bevindingen over de toekomstige inzet van instrumenten**

- In veel parken zijn de grenzen van de parken 'hard' terwijl veel belangrijke issues in de parken zich aan de grenzen afspelen (hydrologische en ecologische relaties, woningbouw, relaties met omliggende landbouw etc.).
- Het belang of nut van Nationale Parken voor haar omgeving is voor een derde van de Nationale Parken niet goed gedefinieerd.

- Participanten van Nationale Parken weten bestuurders steeds beter te bereiken. Dit lijkt echter nog te veel eenrichtingsverkeer: bestuurders weten de participanten van de Nationale Parken minder goed te bereiken wanneer belangrijke beslissingen rondom de parken genomen moeten worden.
- Nationale Parken hebben geen juridische status. Het kwaliteitsstempel Nationaal Park heeft echter wel invloed. Kwaliteitscriteria zullen wel beschreven en gewaarborgd moeten worden om het stempel Nationaal Park inhoud te laten behouden.
- Natura 2000 legt een extra beschermingsregime over (het overgrote deel van) de Nationale Parken.

## 6 Discussie, reflectie en aanbevelingen

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk dragen we per subthema eerst discussieonderwerpen aan (6.2). De discussieonderwerpen zijn geordend per subthema, maar een aantal van deze onderwerpen zouden even goed onder andere subthema's aan bod kunnen komen omdat zij themaoverstijgend zijn. In paragraaf 6.3. geven we vervolgens aan hoe de Nationale Parken hebben geleerd van zichzelf en hoe zij kunnen leren van elkaar door het houden van benchmarkbijeenkomsten. Tot slot sluiten we dit hoofdstuk af met een reflectie op mogelijke ontwikkelingsrichtingen voor de Nationale Parken in de toekomst (6.4).

### 6.2 Voorzet voor discussie over subthema's

Met dit onderzoek is de discussie over de stand van zaken en de toekomst van de Nationale Parken niet ten einde. Het is eerder een opmaat voor die discussie. De vergelijking tussen de parken is nu alleen gebaseerd op de bevindingen van de onderzoekers. Een benchmarkbijeenkomst is nodig om als gebiedsbetrokkenen met elkaar op zoek te gaan naar verbetermogelijkheden. Ons inziens zouden onderstaande discussiepunten en aanbevelingen een opmaat kunnen zijn voor discussie in benchmarkbijeenkomsten.

#### 6.2.1 Natuur

##### *Cultuurhistorie en landschap als aanvullende functies*

Beheer- en inrichtingsplannen richten zich niet alleen op natuurwaarden, maar ook op landschappelijke, archeologische, geologische en cultuurhistorische waarden en milieucondities. De parken 'behandelen' deze nieuwe functies veelal onder de brede functie natuur. Het Nationale Parkenbeleid van het ministerie van LNV is hier in eerste instantie echer niet opgericht en biedt dat ook geen kaders voor deze functies.

Aanbeveling: Neem landschap en cultuurhistorie ook op in LNV-kaders, zonder dat Nationale Parken hiermee ook landschaps- en cultuurparken worden of Nationale Landschappen. Neem landschap en cultuurhistorie ook verplicht als nieuwe functies op in het Beheer- en inrichtingsplan, laat deze functies de planningscyclus doorlopen en neem deze functies mee in de afweging van functies ofwel de afstemming van doelen.

##### *Stellen van natuurdoelen: binnen of buiten de invloedssfeer?*

Overlegorganen stellen (natuur)doelen die buiten hun eigen invloedssfeer liggen. Dat zijn doelen als het stimuleren van verzilting, het realiseren van ecologische

verbindingszones realiseren of het verminderen van eutrofiëring. In deze voorbeelden kunnen besluiten hierover niet binnen het Nationaal Park genomen worden. Moet je er dan wel doelen op formuleren? Als je jezelf doelen stelt, dan moet je je er ook op laten afrekenen.

Tegelijkertijd is het wel goed om ambities te tonen en een aansprekend streefbeeld te formuleren. Wat als een doel wel duidelijk is geformuleerd, maar als de realisatie (randvoorwaarden) buiten de invloedssfeer van het park ligt of pas op lange termijn kan worden gerealiseerd? Het is goed om een gelaagdheid van doelen in plannen aan te brengen: van abstract naar concreet doelen formuleren, maar ook korte-, middellange- en langetermijndoelen.

Aanbeveling: Breng duidelijker gelaagdheid in doelen aan: van abstract naar concreet en van korte- naar middellange-, naar langetermijndoelen.

De grootste bedreigingen voor de natuur komen van buiten de grenzen van de parken. De overlegstructuur is echter voor een belangrijk deel gericht op het intern afstemmen van het natuurbeheer.

Aanbeveling:  
Verleg het intern afstemmen van natuurbeheer naar externe natuurlobby.

*Natuurkwaliteit: boren discussies wel thuis in het Overlegorgaan?*

Het Nationale Parkenbeleid wekt de indruk dat de natuurfunctie door dit beleid wordt aangestuurd. Terreinbeheerders hebben echter ook hun eigen doelen en worden via hun eigen financiën (bijvoorbeeld Programma Beheer) gestuurd in het realiseren van doelen. Het Nationaal Park heeft hier eigenlijk nauwelijks invloed op en in voorkomende gevallen hebben de andere leden van het Overlegorgaan hier ook weinig kennis van.

Discussiepunt: Is natuurkwaliteit dan wel een onderwerp waar Nationale Parken zich op moeten richten? Geldt dit misschien ook voor bijvoorbeeld recreatiekwaliteit?

## 6.2.2 Recreatie

*Recreatie, opsplitsen naar 'voorlichting en educatie' en 'natuur'?*

De recreatiefunctie is op te splitsen naar concrete maatregelen die direct samenhangen met uit te voeren maatregelen in het terrein (zoneren, plaatsen en onderhoud recreatieve voorzieningen) en activiteiten die nauw samenhangen met voorlichting en educatie (uitzetten wandelroutes, informatievoorziening etc.). Vaak zijn recreatie en voorlichting en educatie al opgenomen in dezelfde werkgroep van het Overlegorgaan en hebben zij dezelfde doelgroep. Nu is vaak al onduidelijk wat waar wordt beslist en wat waar thuis hoort. Het is daarom mogelijk beter om recreatie onder te brengen bij terreinbeheer (natuur én recreatiemaatregelen in het veld) en communicatie, voorlichtings- en recreatieactiviteiten.



Aanbeveling: Splits recreatie als functie op. Recreatievoorzieningen kunnen bij natuurbeheer worden ondergebracht omdat zij nu ook al recreatievoorzieningen beheren en recreatie-pr kan naar voorlichting en educatie, omdat dit dicht tegen de activiteiten ligt die vanuit voorlichting en educatie nu al worden ondernomen.

*Bezoekers en waardering: herhaaldelijk meten?*

De mening over nut en noodzaak van kwantitatieve informatie rondom aantallen bezoekers en waardering van de bezoekers verschilt tussen de parken. Een aantal parken vindt globale schattingen voldoende om beleid op te baseren.

Aanbeveling: Verhoog het kennisniveau over recreatie: niet alleen kennis over bezoekersaantallen, waardering en recreatiedruk, maar ook over recreatieverwachtingen (trends en ontwikkelingen).

### 6.2.3 Voorlichting en educatie

*Bestuurlijk draagvlak: extra taak voor IVN, voorzitter, leden verlegorgaan of een nieuwe taak?*

Een van de taken van voorlichting en educatie is het creëren van bestuurlijk draagvlak. Maar is het eigenlijk wel een taak van het IVN om het bestuurlijk draagvlak te beïnvloeden of is dit meer een taak van de voorzitter en of secretaris van een Nationaal Park? De kernkwaliteit van de IVN-medewerkers is voorlichting en educatie over natuur en milieu. Het creëren van bestuurlijk draagvlak vereist ook andere kwaliteiten. Het is dan ook denkbaar dat iemand extra wordt aangesteld om het bestuurlijk draagvlak te beïnvloeden, vanwege de toegenomen dynamiek en complexiteit in omgevingen van de Nationale Parken.

Aanbeveling: Maak het vergroten van bestuurlijk draagvlak tot taak van het Overlegorgaan en niet langer tot dat van het IVN.

*Bezoekerscentra: doel of middel, enwie betaalt het?*

Welke doelen hebben we met een bezoekerscentrum en kunnen we die doelen misschien ook op een andere en goedkopere manier realiseren? Het geld uit het Nationaal Parkenbudget voor de opzet en exploitatie van bezoekerscentra vinden de respondenten te weinig. Met name provincies dragen aanzienlijk bij in het realiseren van een bezoekerscentrum in een Nationaal Park. Maar ook gemeenten leveren hun bijdrage. Voor de exploitatie wordt meer en meer gezocht naar mogelijkheden om samenwerking met private ondernemers aan te gaan.

Discussiepunt: Kunnen de beoogde doelen met een bezoekerscentrum goedkoper en anders worden gerealiseerd? Hoe moet een Nationaal Park de exploitatie van een bezoekerscentrum rond krijgen?

## 6.2.4 Onderzoek

*Onderzoek: aparte functie of onderbrengen bij de drie andere functies?*

In de praktijk blijkt onderzoek binnen de parken gekoppeld te zijn aan andere functies. Dat pleit er voor om onderzoek als aparte functie te schrappen en onderdeel te laten zijn van de functies natuur, recreatie en educatie en voorlichting. Het is aan te bevelen om onderzoek en monitoring te koppelen aan evaluatiemomenten van het Beheer- en inrichtingsplan. Onderzoek heeft in de huidige opzet ook geen duidelijke probleemeigenaar. Wanneer een koppeling met andere functies gemaakt wordt krijgt onderzoek ook die probleemeigenaar.

Aanbevelingen: Breng onderzoek onder bij andere functies. Maak de planningscyclus agendavormend bij onderzoek en bespreek onderzoeksresultaten in het overlegorgaan.

## 6.2.5 Afstemming en samenhang

*Afstemming: verplicht onderdeel in het beheer- en inrichtingsplan?*

Beheer- en inrichtingsplannen zijn nog te veel een optelsom van afzonderlijke waarden die een Nationaal Park te bieden heeft en te veel een optelsom van afzonderlijke milieucondities. Zorg voor een apart hoofdstuk of paragraaf in het Beheer- en inrichtingsplan over afstemming van alle functies in het Nationale Park.

De milieucondities voor natuur krijgen in veel Beheer- en inrichtingsplannen afzonderlijk aandacht. De plannen geven echter nog onvoldoende aan wat de trends in veranderingen van die milieucondities betekenen voor de natuur in de Nationale Parken op de middellange termijn. Ook wordt vaak niet duidelijk genoeg gesteld wat in de macht ligt van het Nationaal Park en waar anderen aan zet zijn.

Aanbevelingen: Maak van afstemming tussen de vier functies een verplicht onderdeel van het BIP, waarbij ook afstemming met (ontwikkelingen in) de omgeving wordt betrokken. Natuur is de hoofdfunctie binnen de parken. Voer discussies binnen dat kader. Maak knelpunten bespreekbaar.

## 6.2.6 Overlegstructuur

*Overlegorgaan: gerichtheid verleggen van park naar omgeving van park?*

De grootste bedreigingen voor de parken liggen buiten de directe invloedssfeer van het Overlegorgaan. Overlegorganen zouden zich daar aan moeten aanpassen. Een overlegorgaan zou dan minder gericht dienen te zijn op het oplossen van praktische knelpunten binnen de parken, maar meer op beïnvloeding van de omgeving van het park. Welke competenties stelt dat aan mensen? Neem je belangrijke spelers van buiten de parken op in het Overlegorgaan?

*Overlegorgaan: opnemen van mensen uit gebiedsgericht beleid in de omgeving?*

Ontwikkelingen buiten het Nationaal Park kunnen kansen bieden of bedreigingen vormen. Het overlegorgaan kan inzetten op een sterkere lobby naar andere netwerken, maar evengoed kunnen prominente personen uit andere gebiedscommissies uitgenodigd worden voor het Overlegorgaan. Feit is dat sprake is van een regionalisering van beleid. Dit dwingt eigenlijk tot het actief participeren in allerlei netwerken, maar tijd en geld ontbreken hiervoor vaak.

*Organisatiestructuur: sectorale of integrale werkgroepen?*

Meestal heeft de overlegstructuur van een Nationaal Park aparte werkgroepen of commissies voor verschillende doelen die parken moeten bereiken. Dit leidt veelal tot sectorale plannen (natuur, recreatie etc). Integratie komt hierdoor moeilijk tot stand. Dit kan pleiten voor het instellen van meer integrale werkgroepen of commissies. Er zijn parken die dit al doen.

*Overlegorganen: gesloten bolwerken van belangen of lerende organisaties?*

Overlegorganen hebben nu een hoge graad van belanghebbendheid. De vergaderingen zijn openbaar, maar er wordt niet actief ingezet op Overlegorganen als lerende organisaties: organisaties waar niet alleen belangen worden bemiddeld en binnen de organisatie zelf kennis wordt opgebouwd, maar die zich bij de kennisontwikkeling laten inspireren en visiteren door externen. Overlegorganen laten zich bijvoorbeeld niet visiteren door het SNP of andere Nationale Parken. Ook zijn overlegorganen nu vooral samengesteld door vertegenwoordigers van organisaties die zowel belanghebbende als deskundige zijn. Onafhankelijke deskundigen ontbreken. Voorzitters en secretarissen zijn vaak voor onbepaalde tijd benoemd en hoeven geen rekenschap te geven van hun functioneren. Resultaat- of ontwikkelingsgesprekken ontbreken.

De samenstelling van het Overlegorgaan bepaalt ook waar accenten binnen het park komen te liggen. Een wijziging van de samenstelling van het Overlegorgaan leidt mogelijk tot een park dat meer naar buiten kijkt.

*Organisatiestructuur: specialistische taakverdeling?*

Wat moet in een Overlegorgaan worden besloten en wat in onderliggende commissies? Het Overlegorgaan moet in de nabije toekomst misschien meer een organisatie worden die besluitvormingsprocessen in de omgeving beïnvloedt. De beheercommissies gezamenlijk moeten misschien meer het dagelijkse beheer gaan doen.

*Overlegorganen: formele status?*

Overlegorganen hebben geen formele status. Ze kunnen daarom geen krachtig geluid laten horen richting bijvoorbeeld het Rijk of de provincie. Door het Overlegorgaan om te vormen tot een rechtspersoon, bijvoorbeeld een stichting, is kan dat krachtig geluid er wel komen. Wanneer het Overlegorgaan geen rechtspersoon is, zijn alleen de individuele organisaties hiertoe in staat en zal het geluid veel minder daadkrachtig en eensgezind overkomen.

Vanwege het toenemende belang van goede externe relaties met de omgeving zal de komende jaren de status van Overlegorganen een onderwerp van discussie blijven. Daarbij staat centraal dat een Nationaal Park moet kunnen inspelen op externe

bedreigingen (thema 10), maar evengoed middelen of eigendommen moet kunnen beheren om de uitgezette strategie te kunnen verwezenlijken. Ook biedt het de mogelijkheid om een financiële verbredingsslag te realiseren. Daarnaast is de ervaring dat Nationale Parken nu slechts beperkt in staat zijn om te antwoorden op de toegenomen regionalisering van beleid. In reconstructiecommissies en allerlei andere netwerken worden beslissingen genomen die direct of indirect ook gevolgen hebben voor de Nationale Parken.

Wanneer een overlegorgaan een meer formele status zou hebben, kan dit leiden tot een betere beïnvloeding van de besluitvorming. Dit kan alleen als er binnen het Overlegorgaan ook consensus is over het onderwerp. Dit kan weer een belangrijke reden zijn om het Overlegorgaan geen status te geven, dan is die consensus ook geen noodzaak, omdat je namens het Overlegorgaan toch geen standpunten gaat uitdragen. Tegelijkertijd kan het toekennen van formele status aan een Overlegorgaan de deelnemende partijen ook bezwaren. Wanneer men zich dient te committeren aan het Overlegorgaan kan dit de bureaucratie vergroten bij de organisaties van de leden van het Overlegorgaan. Bij het ontbreken van voldoende mandaat bij de leden van het Overlegorgaan dienen beslissingen dan immers voortdurend ‘in de week’ gelegd te worden bij individuele organisaties.

Aanbevelingen: De overlegstructuur kan beperkt op externe ontwikkelingen inspelen. Zet daarom een organisatiestructuur neer met meer zeggenschap en slagkracht, meer geld en menskracht en beter bestuurlijk en organisatorisch ingebed. Zo'n organisatie kan zich richten op externe vraagstukken. Betrek omwonenden en ondernemers met voorspraak tijdens planvorming en niet met inspraak na planvorming.

In dit onderzoek zijn in een later stadium ook de private parken De Hoge Veluwe en Veluwezoom meegenomen. Deze parken wijken op een aantal punten qua structuur en organisatie af van de 18 door het Rijk ingestelde parken.

In beide parken zijn de gronden in bezit bij één terreinbeheerder. Dit maakt afstemming in beheer eenvoudig en nauwelijks vergelijkbaar met de andere 18 parken. Beide parken hebben ook een overlegstructuur waarin uiteindelijk de terreinbeheerder beslist. In- en omwonenden, recreanten en bestuurders worden wel bij het beheer betrokken, maar besluitvorming vereist geen gedeelde visie op het gebied of de te nemen maatregelen.

Het Nationaal Park Veluwezoom volgt organisatorisch de structuur van de terreinbeheerder Natuurmonumenten. Het park realiseert doelen op het gebied van natuur, recreatie, voorlichting en educatie en onderzoek zonder dat een ingewikkelde structuur is opgezet. Het park draagt echter maar zeer beperkt uit dat het een Nationaal Park is en gebruikt deze status nog maar beperkt. Met het opstellen van een businessplan in 2008 wordt uitgewerkt hoe Natuurmonumenten de toekomstige ontwikkeling van het park verder zal vormgeven.

Het Nationaal Park De Hoge Veluwe is een marktgericht park en nauwelijks afhankelijk van publieke middelen. Het weet de merknaam ‘Nationaal Park’ uitstekend te vermarkten. De organisatiestructuur van het park is hier volledig op

ingericht. Met een organisatiestructuur die onder meer bestaat uit een directeur, een Raad van Toezicht, een Raad van Advies en een commissie natuurbeheer heeft het park direct belanghebbenden bij het park binnen haar organisatie opgenomen. De doelen van Nationale Parken (natuur, recreatie, voorlichting en educatie en onderzoek) zijn goed beoordeeld. Het park slaagt er uitstekend in het belang van het park voor de omgeving in beeld te brengen.

Aanbeveling:

Neem bij het benchmarken ook de twee private parken mee in de benchmark. Juist omdat ze op een aantal punten afwijken van de andere parken kan over en weer mogelijk veel van elkaar geleerd worden.

### 6.2.7 Planvorming

*Bestuurlijk draagvlak voor Beheer- en inrichtingsplan en Nationaal Park: om de vier jaar agenderen?*

Bestuurlijk draagvlak verdwijnt snel met personele wisselingen. De uitgangspunten van het BIP dienen dus herhaaldelijk gecommuniceerd te worden. De looptijd van Beheer- en inrichtingsplannen is meestal vastgesteld op tien jaar. Het totstandkomingsproces draagt doorgaans bij aan het bestuurlijk draagvlak. Om het bestuurlijk draagvlak te behouden, raden we aan om na iedere verkiezing (maximaal om de vier jaar) op provinciaal en lokaal schaalniveau resultaten te presenteren van de stand van zaken op dat moment voor het Nationaal Park (een soort mid-term review), waarbij het Beheer- en inrichtingsplan bij nieuwe bestuurders weer onder de aandacht komt.

Het BIP wordt nu een keer per tien jaar geactualiseerd. Met de toegenomen complexiteit en dynamiek in de ruimtelijke planning is dit veel te weinig. Veel parken werken nu ook al met mid-term reviews.

Aanbeveling: Bestuurlijk draagvlak verdwijnt snel met personele wisselingen. Heb daar aandacht voor. Het opstellen van nieuwe plannen in een complexe, dynamische omgeving vergt extra middelen. Zorg ervoor dat die beschikbaar zijn. In dynamische ontwikkelingen waarin parken zitten, is de looptijd van tien jaar voor een BIP te lang. Actualiseer het BIP regelmatig en speel in op veranderingen in de omgeving.

### 6.2.8 Inzet huidig instrumentarium

*Huidige financiering: verbogen van Nationaal Parkengeld?*

Vaak staat al vast hoe het Nationaal Parkengeld jaarlijks wordt besteed en verdeeld over de (vaste) activiteiten. Er is maar beperkt budget om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen. Moeten de bedragen en de verdeling binnen de begroting van de Nationale Parken niet aangepast worden nu de dynamiek en complexiteit van de ruimtelijke planning om extra activiteiten vraagt (onder andere gebiedsgericht beleid, integrale planvorming)?

#### *Kennisuitwisseling via benchmarkbijeenkomsten*

Kennisuitwisseling tussen Nationale Parken onderling vindt vooral plaats via het SNP en is daarmee alleen aan de orde voor voorzitters en secretarissen. De agenda is daarbij niet expliciet gericht op benchmarken. Kennisuitwisseling tussen betrokkenen bij Nationale Parken kan worden gestimuleerd door jaarlijks een benchmarkbijeenkomst te organiseren.

Aanbevelingen: Zoek naar mogelijkheden om het parkenbudget te verhogen. Breng meer vernieuwing en creativiteit in het overlegorgaan door inspirators van buitenaf uit te nodigen. Voer kwaliteitssystemen in met elementen van kennismanagement op parkniveau. Zorg voor kennisuitwisseling tussen parken via benchmarkbijeenkomsten.

### **6.2.9 Inzet toekomstig instrumentarium**

#### *Toekomstige financiering: Met ILG meer maatwerk?*

De financiering, tot 2007 vanuit LNV en nu vanuit de provincies, is ondermeer gericht op verschillen in fysieke omstandigheden van de Nationale Parken. Zo zijn de grootte van een Nationaal Park, de bedreigingen, uitgangssituatie criteria bij de vaststelling van de financiering. De bijdragen per park variëren niet alleen naar aantallen hectares, maar ook naar beheer- en inrichtingsstaat. Het betekent overigens niet dat het geldbedrag evenredig wordt verhoogd met de grootte van het park. Verschillen in de bestuurlijke of maatschappelijke opgave of verschillen in de dynamiek of complexiteit in de omgeving van de Nationale Parken worden niet in de financiële afweging betrokken. De hoogte van het budget per park lijkt meer gericht op de samenwerking als doel, dan als middel om de specifieke opgaven van een Nationaal Park te tackelen.

In het ILG is sprake van geormerkte gelden, maar moeten financiën niet meer gebaseerd zijn op maatwerk voor de bestuurlijke en maatschappelijke opgave en voor de dynamiek en complexiteit in de omgeving. Het loslaten van een benadering van geormerkte gelden binnen ILG kan zowel negatief als positief uitvallen. Het geeft provincies de kans om meer maatwerk te bieden in de financiering, maar het geld kan ook ingezet worden op andere doelen dan die van Nationale Parken.

#### *Toekomstig instrumentarium: biedt rood-voor-groen benadering kansen?*

Een aantal Nationale Parken heeft te maken met het bouwen van recreatiewoningen in de directe omgeving van het Nationale Park. Dit kan extra recreatiedruk veroorzaken. De Grondexploitatiewet en de mogelijkheden tot bovenplanse verevening via een rood-voor-groen-benadering kunnen benut worden als recreatiewoningen dicht bij een Nationaal Park worden gebouwd. Recreatiedruk op een Nationaal Park kan op een dergelijke manier financieel worden opgevangen. Recreatiedruk kan immers vragen om extra recreatievoorzieningen in de parken en extra onderhoud en beheer.

#### *EU-regelgeving: steun in de rug voor regionaal beleid of inbreuk?*

Met Natura 2000 en de KRW worden nieuwe beheerplannen opgesteld. In hoeverre breekt de Europese regelgeving in op gemaakte compromissen binnen Nationale Parken? Natura 2000 verstoort mogelijk de verhoudingen binnen het Overlegorgaan wanneer het gaat om sociaal-economische belangen versus natuur. In hoeverre wordt de positie van een Overlegorgaan uitgehold door Europese regelgeving? Krijgt een Overlegorgaan minder te beslissen als er een structuur voor beheer van Natura 2000 of de KRW komt?

#### *Nieuw beleid; juridische status*

Er is veelvuldig discussie over de juridische status van Nationale Parken. Sommige Overlegorganen stellen nadrukkelijk dat het Nationaal Park geen beperkende invloed op haar omgeving mag hebben. Die discussies zijn echter irrelevant geworden. De status wordt namelijk niet meer toegedicht aan een Overlegorgaan of aan een park zelf, maar is door nieuwe beleidscategorieën als Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water en –instrumenten uit ILG, nieuwe Wro, toegedicht aan specifieke kwaliteiten van deze gebieden. Hierdoor kan druk ontstaan op het fundament van Nationale Parken: vrijwilligheid en consensus.

#### *Stimulans natuur in omgeving van het Nationaal Park*

Voor een aantal Nationale Parken staat in het BIP dat het Nationaal Park geen invloed mag hebben op wat er buiten de grenzen van het Nationaal Park plaatsvindt. Bij het opstellen van het BIP is vaak als compromis voor goedkeuring afgesproken dat grenzen niet opnieuw ter discussie mogen komen. Zonder grenzen ter discussie te stellen kunnen overheden wel een meer natuurgericht beheer in de directe omgeving van de parken stimuleren/faciliteren door bijvoorbeeld mogelijkheden te creëren voor particulier- of agrarisch natuurbeheer.

Aanbevelingen: Met ILG en de nieuwe Wro hebben provincies mogelijkheden om zelfstandig invloed uit te oefenen op (de omgeving van) Nationale Parken. Maak er gebruik van, laat gedeputeerde kleur bekennen.

Bedreigingen spelen in randen van parken. Zet instrumentarium (agrarisch natuurbeheer, verwerven van grond, rood-voor-groen-benadering etc.) gericht in deze randen in.

## **6.2.10 Externe relaties met omgeving**

### *Nationaal Park: van geïsoleerde parel naar knooppunt in een netwerk omgeving?*

We zijn nagegaan in hoeverre een Nationaal Park oog heeft voor de fysieke, maatschappelijke en bestuurlijke omgeving. Als een Nationaal Park slecht is ingebed, dan zit de omgeving wel in het Nationaal Park via het Overlegorgaan, maar heeft het Nationaal Park via het Overlegorgaan geen of beperkt invloed op de omgeving.

Om de stap te maken van een geïsoleerde parel naar een knooppunt in een netwerk-omgeving zijn veel extra inspanningen nodig in de Nationale Parken. Het kost heel veel tijd om ingebed in netwerken te raken. Dit is overigens niet geheel zonder risico's: het biedt kansen en bedreigingen, voor- en nadelen.

Wanneer een Nationaal Park meer een knooppunt wordt in een netwerkgeving betekent dit via het harmoniemodel vaak tot consensus komen, waarbij de primaire belangen van het park worden uitgemiddeld tegen andere belangen. Parken moeten zich in deze situatie bewust zijn van hun kernkwaliteiten en deze bewaken.

Echter, wanneer een Nationaal Park geïsoleerd blijft van de netwerkgeving kan dit betekenen dat alle energie gaat zitten in het behouden of bereiken van een Nationaal Park als parel, maar dat die parel in haar bestaan wordt bedreigd door bedreigingen uit de omgeving.

Het gaat hier overigens niet zo maar om vrijblijvende overwegingen. Het overlegorgaan zal strategisch moeten inschatten met welke strategie het park het meest is gebaat.

*Externe bedreigingen op lokaal schaalniveau: inzet nieuw instrumentarium van de nieuwe Wro?*

De nieuwe Wro biedt mogelijkheden voor met name provincies en gemeenten om lokale externe bedreigingen tegen te gaan. Het nieuwe instrumentarium onder de nieuwe Wro biedt hiertoe verschillende mogelijkheden: opstellen van een provinciale verordening, het maken van een inpassingsplan, het geven van een proactieve of reactieve aanwijzing.

*Landbouw: nieuwe doelgroepen vanwege relaties met externe omgeving?*

Het scheiden van natuur en landbouw (exclaveren) is kenmerkend voor Nationale Parken, maar dit werkt maar ten dele. Verdroging, vermesting en verzuring zijn problemen die (mede) veroorzaakt worden door landbouw in een park, om het park of landbouw verder weg. Er zijn gewoon relaties die niet verbloemd kunnen worden door het trekken van een grens op een kaart of in een beleidsstuk. Daarnaast gaat nieuwe regelgeving (bijvoorbeeld Natura 2000) nu juist in op externe werking en worden daarmee de gecreëerde grenzen onder druk gezet. Verder zijn veel Nationale Parken bezig met uitbreiden waardoor discussies over landbouw opnieuw oplaaien. Enclaves en exclaves zijn politieke oplossingen die de milieucondities van een Nationaal Park niet veranderen. Zo heeft de Drentse Aa heeft de omgeving betrokken in de overlegstructuur. Daardoor kunnen knelpunten die spelen aan de grenzen van het park nu met de betrokkenen worden besproken.

*Kwaliteitstempel*

Nationale Parken hebben geen juridische status. Het kwaliteitstempel Nationaal Park heeft echter wel invloed. Kwaliteitscriteria zullen wel beschreven en gewaarborgd moeten worden om het stempel Nationaal Park inhoud te laten behouden.

<p>Aanbevelingen: Definieer belang en nut van Nationale Parken voor de omgeving. Richt de blik naar buiten, legt contacten met nieuwe doelgroepen (bijvoorbeeld met agrariërs). Maak van de geïsoleerde parel die een Nationaal Park nu vaak nog is, een knooppunt in een netwerkgeving!</p>
--



### 6.3 Leren van zichzelf en leren van elkaar

Tijdens dit onderzoek zijn twintig gebiedsrapporten geschreven met in totaal ongeveer 700 bladzijden. Nationale Parken hebben van zichzelf kunnen leren tijdens interviews, wat in feite meer gesprekken waren dan ondervragingen, waarin zowel voor de geïnterviewden als de interviewers leermomenten zaten. Het stellen van vragen leidt tot agendering van onderwerpen bij de geïnterviewden en tot gezamenlijke kennisontwikkeling tijdens de gesprekken.

Het leren van elkaar is vooral aan de orde geweest tijdens de bijeenkomst van het Overlegorgaan of een werkgroep waarin de concept-bevindingen van de onderzoekers zijn bediscussieerd. Ook is bij een aantal overlegorganen een schriftelijke commentaarronde gehouden op het concept-gebiedsrapport. Hiervan is een verslag gemaakt en dat verslag is teruggekoppeld naar de gebiedsbetrokkenen waardoor zij in staat zijn gesteld het commentaar van elkaar te vernemen en zondig hier nog schriftelijk op te reageren. Uit de reacties die hierop kwamen bleek dat de gebiedsbetrokkenen een zo juist mogelijk beeld van hun Nationaal Park wilden schetsen, zonder dat dit altijd een eenduidig beeld moest zijn: verschillen in beleving tussen mensen blijft immers aanwezig.

Vaak gaven de gebiedsrapporten aanleiding voor de Overlegorganen om het gebiedsrapport te agenderen voor een volgende vergadering, waarbij met name gezocht werd naar verbeteracties die hadden geleid tot lage scores.

Tenslotte bieden dit rapport en de twintig gebiedsdocumenten de mogelijkheid voor de Nationale Parken om van elkaar te leren. Door de nulsituaties van de Nationale Parken, ofwel de scores in de gebiedsrapporten, met elkaar te vergelijken, kan van elkaar worden geleerd. Daarnaast is het wenselijk om benchmarkbijeenkomsten te organiseren. Deze bijeenkomsten moeten niet alleen bedoeld zijn voor voorzitters en secretarissen van de Nationale Parken, maar ook voor andere gebiedsbetrokkenen uit de Nationale Parken. Op een benchmarkbijeenkomst worden onderlinge resultaten vergeleken. Dit biedt gelegenheid om met elkaar op zoek te gaan naar verbetermogelijkheden. De hoofdstukken 2 tot en met 6 over de resultaten en reflectie kunnen helpen bij de zoektocht naar die verbetermogelijkheden.

Om een benchmark te houden kunnen de volgende stappen te worden gezet:

#### *Stap 1) Op zoek naar leerpartners*

Als duidelijk is wat de overeenkomsten en verschillen tussen de Nationale Parken zijn, kan op zoek worden gegaan welk Nationaal Park het meest van een ander Nationaal Park kan leren. Dit is natuurlijk een Nationaal Park dat beter scoort. Er zijn waarschijnlijk meerdere leerpartners. Om met succes van elkaar te kunnen leren is het belangrijk dat er onderlinge duidelijkheid is over de leerdoelen en hoe die kunnen worden gerealiseerd. Met andere woorden: een Nationaal Park moet willen leren. Wanneer een Nationaal Park hier niet ontvankelijk voor is, mist een benchmark haar doel. Het is dus belangrijk dat een Nationaal Park zelf bepaalt wat de eigen ambities zijn. Vrijwillig leren beklijft immers beter dan gedwongen leren.

De basis voor de samenwerking is deze eindrapportage. Aan de hand van de rapportage moeten er koppels van Nationale Parken komen die samen een plan

maken om van elkaar te leren. Dat kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld met workshops, lezingen en werkbezoeken. Het is aan het ministerie van LNV, het SNP en de afzonderlijke Nationale Parken om de benchmark verder te programmeren. Met het beschikbaar komen van een eindrapportage ligt er een papieren benchmark, maar is het leren van elkaar nog niet in gang gezet.

#### *Stap 2) Opsporen verbetermogelijkheden*

De gebiedsrapporten boden de Nationale Parken vooral de gelegenheid om te leren van zichzelf. Zij hebben de uitkomsten van de gebiedsrapporten ook gebruikt voor discussie in het overlegorgaan en voor het zoeken naar verbeterpunten. Na een benchmarkbijeenkomst is het zaak dat een Nationaal Park zelf opzoek gaat naar verbetermogelijkheden en een verbeterplan opstelt. Als het nodig is, kan een Nationaal Park zelf een korte aanvullende analyse doen om vooral de oorzaken achter de verschillen te achterhalen en om meer aan verbeteringen te kunnen werken. Elk Nationaal Park zou dus zelf een verbeterplan kunnen opstellen.

#### *Stap 3) Verbeteren eigen situatie*

Een Nationaal Park kan zelf het verbeterplan gaan uitvoeren. Tijdens de uitvoering kunnen de matrix en de achterliggende vragenlijst worden gebruikt om zelf te meten of de veranderingen ook zorgen voor een verbetering van de score op de indicatoren.

#### *Stap 4) Evaluatie (en herstart)*

De volgende stap is de evaluatie ofwel de 1-meting. Wat hebben de doorgevoerde veranderingen opgeleverd voor de Nationale Parken? Is er daadwerkelijk iets verbeterd? Indicatoren worden opnieuw gemeten.

### **Benchmark: de doelgroep?**

Om tot een geslaagde benchmark te komen, is het nodig om tot uitwisseling te komen tussen personen van Nationale Parken die elkaar doorgaans niet vaak treffen. De benchmark is dus niet gericht op alleen voorzitters (bestuurders) en secretarissen van de Nationale Parken, maar vooral op alle mensen die zich inzetten voor de Nationale Parken maar nooit onderling contact hebben dan alleen via het eigen park of de eigen organisaties (als IVN'ers onder elkaar of als Staatsbosbeheerders onder elkaar etc).

Om deze doelgroepen ook echt op de benchmarkbijeenkomst te laten verschijnen, moet er een aantrekkelijk dagprogramma zijn.

### **Benchmark: criteria die verschillen in prestaties kunnen verklaren**

Voor een groepsindeling van Nationale Parken bij een benchmark kan men zich door verschillende criteria laten leiden:

1. Een enigszins vergelijkbare fysisch geografische situatie (fysische gesteldheid van parken). Bijvoorbeeld:

- Nationale Parken waarin water dominant is: Weerribben, De Biesbosch, Lauwersmeer, Aelde Faenen en Oosterschelde
  - Nationale Parken die aan de landsgrens liggen: Meinweg en Zoom Kalmthoutse Heide
  - Nationale Parken op een eiland: Texel en Schiermonnikoog
  - Nationale Parken in overdrukgebieden: Zuid-Kennemerland en Utrechtse Heuvelrug
  - Nationale Parken met grote stuifduinen: Loonse en Drunense Duinen en Drents-Friese Wold
2. Een enigszins vergelijkbare situatie in historische context (leeftijd van parken):
    - Vrij jonge Nationale Parken: de Aelde Faenen, Zoom-Kalmthoutse Heide versus oudere Nationale Parken: Dwingelderveld, De Hoge Veluwe of Veluwezoom
  3. Grote verschillen in scores op hoofdthema's of subthema's van Nationale Parken. Bijvoorbeeld:
    - Lange duur realisatie bezoekerscentrum: Oosterschelde, Maasduinen, Aelde Faenen, Schiermonnikoog.
  4. Nabije ligging van Nationale Parken (fysieke nabijheid van parken om pragmatische redenen of om ecologische redenen van het verbinden van Nationale Parken).
  5. Vergelijkbare ambities. Bijvoorbeeld voorlichting en educatie niet alleen via traditionele organisaties, maar verbreden naar agrariërs en recreatieondernemers in de omgeving van het park etc..
  6. Organisatievorm: De private parken met een eigen organisatiestructuur versus de door het Rijk ingestelde parken met hun kenmerkende organisatiestructuur.

## 6.4 Reflectie

Nationale Parken maken verschillende ontwikkelingsstadia door. Niet alle parken doorlopen alle ontwikkelingsstadia. De ontwikkelingsstadia kunnen getypeerd worden door Nationale Parken in relatie met hun omgeving weer te geven.

### 1) *Harde grenzen*

Het Nationaal Park is een afgebakend gebied met harde grenzen. Men is vooral naar binnen gericht. Eventuele knelpunten die alleen buiten het kader van een Nationaal Park opgelost kunnen worden, worden als een gegeven beschouwd. Het Nationaal Park concentreert zich op de onderlinge samenwerking en op de afstemming van activiteiten die zich richten op de doelen van het Nationaal Park.

## 2) *Externe bedreigingen*

Vanuit de omgeving van het Nationaal Park zijn bedreigende ontwikkelingen. Dit kunnen ontwikkelingen zijn die buiten een Nationaal Park plaatsvinden, maar het kunnen ook ontwikkelingen zijn die binnen de grenzen plaatsvinden, maar organisatorisch hun oorsprong buiten de kaders van de Overlegstructuur hebben. Vanuit het Nationaal Park wordt er niet actief ingezet op het beïnvloeden van deze externe omgeving. Men ervaart echter wel druk uit de omgeving. Voorbeelden hierbij zijn: zandhonger door de Oosterscheldekering, verdroging door agrarisch gebruik, bodemdaling of drinkwaterwinningen, gasboringen, kokkelvisserij, ijzeren Rijn, beroepsvaart.

## 3) *Externe kansen*

De omgeving van Nationale Parken kan naast bedreigingen ook kansen bieden voor de realisatie van de doelen van een Nationaal Park. Om de recreatiedruk te verminderen in het park of om de ecologische en hydrologische relaties te verbeteren, kijkt het Overlegorgaan over de grenzen van het Nationaal Park heen. In deze situatie hebben Nationale Parken oog voor hun omgeving en wordt deze proactief beïnvloed. Dit gebeurt vanuit de doelen van het betreffende Nationale Park. De omgeving wordt gezien als een kans om eigen doelen te realiseren. Een voorbeeld hierbij is dat meerdere parken bezig zijn met een uitbreiding van het grondgebied, door opname van nabijgelegen natuurgebieden.

## 4 *een park met behoefte aan nieuw beleid*

De omgeving van het park wordt gezien als een kans om de eigen doelen van het park te realiseren. Binnen het park wordt geconstateerd dat de huidige spelregels die binnen het park gelden het effectief reageren op de omgeving beperken. Het park initieert nieuwe spelregels (aanpassingen in de bestuursstructuur, juridische status, rechtsvorm etc.) om effectief in te kunnen spelen op haar omgeving.

In de beginsfase van de Nationale Parken hebben veel parken harde grenzen. De energie zit dan vooral in de afstemming en het beheer van de vier doelen: Afstemming en intensivering natuurbeheer, bevorderen van mogelijkheden voor recreatie, coördineren en bevorderen van voorlichtings- en educatieactiviteiten en bevorderen van onderzoek. De nadruk ligt in deze fase op het neerzetten van een organisatiestructuur, schrijven van het Beheer- en inrichtingsplan en het bevorderen van het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor het Nationaal Park. Een Nationaal Park kan op ieder moment te maken krijgen met externe bedreigingen. Nationale Parken spelen vaak in op externe kansen enkele jaren na de beginfase van Nationale Parken. Bij de afstemming van de vier traditionele Parkendoelen blijkt het grondgebied te klein. Er wordt over de grenzen van het park gekeken voor het verbeteren van de ecologische en hydrologische condities of voor het opvangen van recreatiedruk. Dit kan leiden tot uitbreiding van het Nationaal Park, maar dit hoeft niet.

De situatie van nieuw beleid doet zich in verhevigde mate voor nu het Nationaal Parkenbeleid langer bestaat en nieuw beleid en nieuwe wetgeving steeds concreter wordt.

Bij een Nationaal Park met harde grenzen is sprake van spanningen of harmonie binnen het overlegorgaan. Bij een Nationaal Park met externe bedreigingen is er sprake van spanningen met de omgeving. Bij een Nationaal Park met externe kansen is er grotendeels sprake van harmonie en consensus binnen het Nationaal Park. Het is de bedoeling om dit ook met de omgeving consensus te bereiken. Tot slot kan er bij een Nationaal Park dat met nieuw beleid wordt geconfronteerd sprake zijn van harmonie of spanningen met elkaar of met de omgeving.

Op basis van het bovenstaande kunnen voor Nationale Parken drie ontwikkelingsrichtingen worden onderscheiden:

1. *Eroderen van de effectiviteit van de Nationale Parken:* doorgaan op oude weg betekent dat steeds meer beslissingen op andere plekken worden genomen. Door beslissingen van buitenaf worden overlegorganen ingehaald.
2. *Einde voor Nationale Parken in de huidige vorm:* door kleur te bekennen, ontstaan blijvende conflicten, waardoor overleg verlamt of kikkers uit de kruiwagen springen.
3. *Meer slagkracht voor Nationale Parken:* slagvaardiger overlegstructuur met blik naar buiten. Vergt nieuw (landelijk) Nationale Parkenbeleid.

Ontwikkelingsrichting 1 is momenteel gaande. Er ontstaat steeds meer nieuw beleid waarmee beslissingen op andere plaatsen worden genomen. Vanuit Natura 2000 worden beheerplannen opgesteld, vanuit de Kaderrichtlijn Water worden deelstroomgebiedsplannen opgesteld en allerlei maatregelen uitgevoerd. De beheerplannen voor Natura 2000 en de deelstroomgebiedsplannen voor de Kaderrichtlijn Water zullen worden geïntegreerd met het BIP. Dit kan allerlei spanningen opleveren. Als de natuurkwaliteit nog nadrukkelijker in het gebied tot uiting moet komen heeft dit bijvoorbeeld gevolgen voor de bemiddelbaarheid richting recreatie of andere sociaal-economische belangen. Een overlegorgaan wordt mogelijk gedwongen explicieter voor natuur te kiezen. Dit kan tot hoogoplopende spanningen leiden waarbij partijen zelfs de overlegstructuur zouden kunnen verlaten. Met de nieuwe Wro kunnen provinciale verordeningen, inpassingsplannen, proactieve aanwijzingen of reactieve aanwijzingen worden gegeven. Vanuit ILG kan in de toekomst de situatie ontstaan dat het geld voor de Nationale Parken niet meer geoormerkt is. ILG is immers ontwikkeld om te ontpotten en te ontschotten. Dit alles kan een stempel drukken op de gebieden die tevens als Nationale Parken zijn aangemerkt. Nationale Parken dreigen meer en meer ingehaald te worden door beslissingen in het nieuw beleid en worden zo beperkt in hun beleidsruimte om een eigen koers te kunnen varen. Daarmee erodeert de effectiviteit van de Nationale Parken. Hierdoor kan de participatie in Overlegorganen onder druk komen te staan. Waarom participeren in een Overlegorgaan als deze er in de beleidsarena nauwelijks nog toe doet?

Het gevolg kan zijn dat Nationale Parken steeds meer een ambtelijke afstemmingsoverleg worden rondom voorlichting en educatieactiviteiten. Ontwikkelingsrichting 3 kan uiteindelijk ontwikkelingsrichting 2, het einde van de Nationale Parken in de huidige vorm, in gang zetten.

Het spreekt voor zich dat de Nationale Parken ontwikkelingsrichtingen 1 en 2 niet willen. Ontwikkelingsrichting 3 is alleen mogelijk als het Nationaal Parkenbeleid verandert.

Het landelijk Nationaal Parkenbeleid is gebaseerd op het beleid van het ministerie van LNV zoals dit 25 jaar geleden vorm kreeg. Het beleid is op het gebied van de doelen, de financiering en de overlegstructuur sindsdien nauwelijks meer geactualiseerd. Dit onderzoek geeft aan dat actualisatie van dit beleid wenselijk is. Het beleid voor de Nationale Parken moet meebewegen met het complexer en dynamischer worden van de vraagstukken waarvoor Nationale Parken staan: externe bedreigingen, externe kansen en nieuw beleid. Met het herformuleren van de doelen, het heroverwegen van benodigde budgetten en het aanpassen van de overlegstructuur op een wijze dat de Nationale Parken beter in staat zijn in te spelen op hun omgeving, zijn de parken beter voorbereid op de toekomst. Nationale Parken, het SNP, maar ook het ministerie van LNV en provincies staan dus voor de keuze om door te pakken op het Nationaal Parkenbeleid.

## Literatuur

### Gebiedsgericht beleid

Boonstra, F., 2004. *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Kranendonk, R.P., N.T. Bischoff, W. de Haas en M.Pleijte, 1997. Meten van maatwerk. Monitoring van het WCL-beleid 1994-1996. Staring Centrum, rapport 573.

Pleijte, M. R.P. Kranendonk, F. Langers, Y. Hoogeveen, 2000. *WCL's ingekleurd*

### Nationale Parken

Blok, S. en G.J. Kornmann, 2003. *Dwingelderveld en Drentsche Aa. Vergelijkend onderzoek naar aspecten van leefbaarheid in twee Nationale Parken*. Alterra Wageningen-UR-rapport

Boonstra, F. en M. Pleijte, 2004. Polderen in de bossen en op de hei van het Drents-Friese Wold. Hoofdstuk in: *Governance of Nature*. Nog te publiceren Alterra Wageningen-UR-rapport.

Buissink, F., 2004. *Nationale Parken Nederland*. Den Haag: ANWB. ISBN 90-18-01875-9. NUR 410.

Leuven, J. van, G. Meesters, 2001. *Natuuratlas van Nederland*. Alphen aan de Rijn: Icob b.v.. ISBN 90 6113 930 9 NUGI 829

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, 1975. *Advies van de Interdepartementale Commissie Nationale Parken en Nationale Landschapsparken, deel 1: Nationale Parken, 1974-1975*. Rijswijk.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1995. *Structuurschema Groene Ruimte. Het landelijk gebied de moeite waard. (Deel 4: Planologische Kernbeslissing)*.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2005. *Nationale Parken in Nederland (brochure)*.

Projectgroep, 1996. *Tien jaar Nationale Parken. Een terugblik, periode 1984-1994*. Den Haag.

Valentijn, B., 1994. *Consensus is het Credo. Vergelijkend onderzoek naar Nationale Parken in Nederland en Engeland*.

Wijk, M.N. van, C.J.M. van Vliet & H. van Blitterswijk, 2003. *Nationale Parken in Nederland. Bouwstenen voor het voortbestaan van een kwalitatief hoogwaardig stelsel van Nationale Parken* Alterra Wageningen-UR, rapport 795.

[www.nationaalpark.nl](http://www.nationaalpark.nl)



## **Bijlage 1 Nationale Parkenbeleid**

### **1.1 Inleiding**

In deze bijlage beschrijven we de voorgeschiedenis van de Nationale Parken (1.2) en welke Nationale Parken zijn aangewezen (1.3). Dan geven we de doelen van het Nationale Parkenbeleid aan (1.4) en tot slot geven we de stand van zaken van het parkenbeleid (1.5).

### **1.2 Voorgeschiedenis van de Nationale Parken**

Nederland sloot zich in 1969 aan bij de internationale afspraken over het instellen van grote waardevolle natuurgebieden als nationale parken. Dit gebeurde op de wereldconferentie in New Delhi van de Internationale Unie voor Natuurbehoud en Behoud van Natuurlijke Bronnen ([IUCN](#)). In vergelijking met veel andere landen, zijn de Nederlandse natuurgebieden relatief klein. Ook komen ‘echte’ (door de mens onaangetaste) natuurgebieden, nauwelijks voor. Toch heeft Nederland bijzondere waardevolle ecosystemen die elders in de wereld niet of slechts in zeer beperkte mate voorkomen, zoals duingebieden, veenmoerassen en heidegebieden.

Bij de opzet en uitvoering van het nationale parkenbeleid in Nederland is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de geldende internationale begripsomschrijving. De Nederlandse begripsomschrijving luidt als volgt:

*Nationale Parken zijn aaneengesloten gebieden van tenminste 1000 hectare, bestaande uit natuurterreinen, wateren en/ of bossen, met een bijzondere landschappelijke gesteldheid en planten- en dierenleven. Er zijn goede mogelijkheden aanwezig voor recreatief medegebruik. In de Nationale Parken worden natuurbeheer en natuurontwikkeling geïntensiveerd, natuur- en milieueducatie sterk gestimuleerd en vormen van natuurgerichte recreatie, als ook onderzoek bevorderd (Ministerie van LNV, 1995:34).*

Nationale Parken kunnen ook landbouwgronden bevatten voor zover deze zijn aangewezen als Relatienotagebieden of als natuurontwikkelingsgebieden.

De Nationale Parken behoren tot de kerngebieden van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), het stelsel van natuur- en bosgebieden met hun rand- en verbindingszones, de groene ruggengraat van de Nederlandse natuur.

De parken samen vormen een stelsel waarin de grote ecosystemen van ons land optimaal zijn vertegenwoordigd. Zij bieden op deze wijze een representatief beeld van de Nederlandse natuur.

### **1.3 Aanwijzing van Nationale Parken**

Nederland is in 1980 begonnen met het voorbereiden van een stelsel van Nationale Parken. Er is een onafhankelijke commissie ingesteld, de Voorlopige Commissie

Nationale Parken (VCNP), die de opdracht kreeg de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij te adviseren over de gebieden die in aanmerking kwamen om als Nationaal Park te worden ingesteld. Op basis van deze adviezen werd Schiermonnikoog in 1984 als eerste Nationaal Park in oprichting ingesteld. In 1989 volgde de definitieve instelling. De instellingen van de overige parken volgden in de jaren daarna.

In 1998 is de VCNP, na beëindiging van haar taak, ontbonden. Thans zijn er 18 functionerende Nationale Parken die door de Rijksoverheid zijn ingesteld. Verder zijn er twee Nationale Parken die door particulieren zijn ingesteld: De Hoge Veluwe en de Veluwezoom, allebei in Gelderland.

NP	provincie(s), land	nr.*	instelling	opp. (ha)	Info-centrum*	bijzonderheid
Schiermonnikoog	Fr.	1	19-07-1989	5.400	1	eerste officiële park, dynamisch gebied met duinen en kwelders
Lauwersmeer	Gr./Fr.	16	12-11-2003	6.000	0	voormalige zeearm, veel vogels
Alde Feanen	Fr.	18	i.o.	4.000	1	laatste officiële park, moerasgebied, belangrijk voor watervogels
Drents-Friese Wold	Dr./Fr.	9	22-07-1999	6.100	2	een van de grootste aaneengesloten natuurgebieden in Nederland
Drentsê Aa	Dr.	14	04-12-2002	10.600	0	Nationaal Park en Nationaal Landschap in één
Dwingelderveld	Dr.	2	22-08-1991	3.700	3	grootste natte heide in Europa
Weerribben	Ov.	3	24-06-1992	3.500	2	grootste rietmoeras in Europa
Sallandse Heuvelrug	Ov.	17	16-10-2004	2.740	2	heide en heuvels, bolwerk van de Korhoen in Nederland
Utrechtse Heuvelrug	Utr.	15	11-10-2003	6.000	0	stuwwal met bos en hei
Duinen van Texel	N-H	12	01-05-2002	4.300	1	afwisselend duingebied, rijk planten- en vogelleven
Zuid-Kennemerland	N-H	7	21-11-1995	3.800	1	duinen en landgoederen
Oosterschelde	Zeel.	13	08-05-2002	37.000	0	grootste park, dynamisch zoutwatergetijdengebied
De Zoom - Kalmthoutse Heide	N-Br./België	10	17-07-2001	3.750	1	grensoverschrijdend park met heide, vennen en bos
De Biesbosch	N-Br./Z-H	5	10-03-1994	7.100	3	grootste landpark, belangrijk zoetwatergetijdengebied in Europa
Loonse en Drunense Duinen	N-Br./Z-H	11	28-03-2002	3.400	0	grootste stuifzand in Europa
De Grootte Peel	Limb./N-Br.	4	01-07-1993	1.340	1	kleinste park, maar grootste hoogveen in Nederland
De Meinweg	Limb.	6	08-06-1995	1.700	1	Maasterrassenlandschap, onderdeel van Duits-Nederlands grenspark
De Maasduinen	Limb.	8	30-10-1996	4.200	0	langste en oudste rivierduin van Nederland
Veluwezoom	Gld.	x	1930	5.000	1	eerste (particuliere) park
De Hoge Veluwe	Gld.	x	1935	5.400	1	bekendste park, particulier gebied
<b>totaal</b>	<b>Nederland</b>			<b>125.030</b>	<b>21</b>	
Opmerkingen						
* infocentrum: bezoekerscentrum, natuurmuseum, natuurinformatiecentrum, oriëntatiecentrum, natuuractiviteitencentrum						
* nr. = volgorde instelling officiële (= door de minister van LNV ingestelde) parken						

Figuur 1: Overzicht bijzonderheden Nationale Parken (Bron: LNV, 2005: 15)

## Nationale Parken



Figuur 2: Positionering van Nationale Parken in Nederland (LNV, 2007)

### 1.4 Doelstellingen van samenwerking in Nationale Parken en daarbuiten

Gebieden die de status Nationaal Park krijgen, zijn meestal al beschermde natuurgebieden, die echter veelal versnipperd zijn qua eigendom en beheer. Het instellen tot Nationaal Park heeft de volgende toegevoegde waarden:

- geïntensiveerd natuurbeheer van grote, ecologisch waardevolle, samenhangende natuurgebieden die een afspiegeling vormen van de Nederlandse gebiedstypen van nationaal en internationaal belang. Het beheer overstijgt de (soms versnipperde) eigendomssituatie.

- versterkte betrokkenheid en binding van alle eigenaren/beheerders en overheidsinstanties bij het instandhouden van deze gebieden, met behoud van toegankelijkheid voor bezoekers en mogelijkheden voor natuurgerichte recreatie.
- een versterkte en verbrede betrokkenheid en ondersteuning voor natuurbeheer en natuurbehoud in het algemeen en voor het betreffende nationaal park in het bijzonder bij omwonenden en bezoekers. Dit wordt nagestreefd met een geïntensiveerde en gecoördineerde aanpak van voorlichting en educatie.
- geïntensiveerde inzet en onderlinge afstemming van bestaande maatregelen en instrumenten op het terrein van natuur, voorlichting en educatie, recreatie en onderzoek.

### **1.5 Aanpak Parkenbeleid**

De nationale parken in Nederland behoren tot de kerngebieden van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), het Nederlandse stelsel van natuurgebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindende zones. De nationale parken vervullen hierin een voorbeeldfunctie voor andere, soortgelijke natuurgebieden.

“De overheid stelt onder meer extra financiën ter beschikking voor optimaal beheer van parkgebieden, om de natuurwaarden te ontwikkelen, voor extra onderzoek om oplossingen te zoeken voor zaken die natuur bedreigen, zoals verdroging en milieuvervuiling van buitenaf. Voorts zijn er mogelijkheden voor experimentele vormen van beheer” (Van Leuven en Meesters, 2001: 11).

Veerman: “De kracht achter de nationale parken is de samenwerking tussen vele (regionale) partijen”.

#### **Doelstellingen van samenwerking in Nationale Parken en daarbuiten**

Gebieden die tot nationaal park worden ingesteld zijn in de regel al beschermde natuurgebieden, die echter veelal versnipperd zijn qua eigendom en beheer. Het instellen tot nationaal park heeft de volgende toegevoegde waarden:

- geïntensiveerd natuurbeheer van grote, ecologisch waardevolle, samenhangende natuurgebieden die een afspiegeling vormen van de Nederlandse gebiedstypen van nationaal en internationaal belang. Het beheer overstijgt de (soms versnipperde) eigendomssituatie.
- versterkte betrokkenheid en binding van alle eigenaren/beheerders en overheidsinstanties bij het instandhouden van deze gebieden, met behoud van toegankelijkheid voor bezoekers en mogelijkheden voor natuurgerichte recreatie.
- een versterkte en verbrede betrokkenheid en ondersteuning voor natuurbeheer en natuurbehoud in het algemeen en voor het betreffende nationaal park in het bijzonder bij omwonenden en bezoekers. Dit wordt

nagestreefd met een geïntensiveerde en gecoördineerde aanpak van voorlichting en educatie.

- geïntensiveerde inzet en onderlinge afstemming van bestaande maatregelen en instrumenten op het terrein van natuur, voorlichting en educatie, recreatie en onderzoek.

De Nationale Parken zijn aangewezen. Sinds de aanwijzing zijn met de inzet van veel betrokkenen de nodige successen geboekt:

- politiek bestuurlijk hebben de overlegorganen veel partijen bij elkaar gekregen. De betrokkenheid van lagere overheden, zoals waterschappen, is door de aanwijzing als Nationaal Park groter geworden

Een voorbeeld hiervan is het Nationaal Park DrentsFriezeWold waar het Waterschap samen met Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten projecten hebben gerealiseerd voor vernatting van natuur.

- contacten met en tussen beheerders zijn geïntensiveerd. Betrokkenen en omwonenden bezoekers bij het park is gegroeid. Dit heeft geresulteerd in samenwerking op gebiedsniveau.

Een voorbeeld hiervan zijn de contacten tussen Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en provinciale landschappen. Dit heeft er ondermeer toe geleid dat Nationale Parken meer gezamenlijk worden gepromoot: niet iedereen eigen borden in het gebied met alleen eigen logo, maar meer gezamenlijk presenteren. Bezoekerscentra hebben meer mensen aangetrokken door een permanente tentoonstelling van het gebied, het organiseren van cursussen gericht op voorlichting en educatie.

- In alle parken zijn beheers- en inrichtingsplannen opgesteld. Daarmee zijn tussen alle beheerders afspraken gemaakt over inrichting en beheer;
- In veel parken zijn natuurherstelprojecten gerealiseerd of in uitvoering. Aan de kwaliteit van natuur en landschap wordt gewerkt;
- Recreatie blijkt vaak een belangrijke pijler onder de economie. De aanwijzing tot nationaal park heeft vaak economische betekenis. Daarmee is een bijdrage geleverd aan de leefbaarheid en werkgelegenheid van de streek (bijvoorbeeld Weerribben);
- In alle parken zijn educatieve programma's uitgewerkt, wat mogelijkheden biedt om een groot publiek te bereiken;
- In de bestuurlijke belangenbehartiging spelen de Overlegorganen een belangrijke rol. In de externe werking naar derden zijn gemeenschappelijke initiatieven genomen (inzake olieboeren in de Biesbosch, de IJzeren Rijn in de Meinweg, defensieoefeningen in Lauwersmeer).

Ondanks de successen van het beleid voor Nationale Parken valt er nog genoeg te ontwikkelen:

- De inzet is veelal gericht geweest op een zo mooi mogelijk natuurgebied. Het kwaliteitsbegrip binnen de parken behoeft nadere uitwerking, waarbij ook de internationale context kan worden betrokken;
- Uit de analyse van Alterra Wageningen-UR (Van Wijk, Blitterswijk en Van Vliet, 2003) blijkt dat de recreatieve functie van de parken mede met het oog op het vergroten van het draagvlak voor de parken nog verder kan worden vergroot;
- Het publiekbereik via voorlichting en educatie kan worden nagegaan en eventueel ook via andere manieren worden vergroot.

Kijkend naar de positie van de parken in het Nederlandse natuurbeleid en in recreatief-toeristische betekenis of ander opzicht is ook nog een groeitraject te doorlopen:

- De ‘parels van de Nederlandse natuur’ onderscheiden zich nog onvoldoende van overige natuurgebieden van Nederland, een impuls is nodig om de parken te laten uitstijgen boven de rest van de EHS;
- De naamsbekendheid van het begrip ‘nationaal park’ is groot, maar de associatie gaat vaak niet verder dan de Hoge Veluwe of Yellow Stone. Het beeldmerk en de gebieden als Nationale Park moet nog veel meer aandacht krijgen. Onlangs heeft bijvoorbeeld de ANWB een boek uitgegeven over de 20 officiële parken die Nederland bevat en een handig los routeboekje met wandel-, fiets- en kanoroutes (ANWB, 2005).
- De maatschappelijke positie levert nog onvoldoende rendement op; maatschappelijke betrokkenheid kan nog groeien. Ambassadeurs voor parken kunnen nog vele deuren openen en participatie uit de samenleving bevorderen.
- De financieringsstructuur is nog wankel. Parken zijn nog volledig afhankelijk van overheden die steeds minder te besteden heeft. Publiek-private samenwerking is een uitdaging.

Momenteel zijn in alle parken grote problemen die ontwikkeling naar een model-nationaal park in de weg staan. Een snelle inventarisatie levert een beeld op van onderstaande probleemvelden:

- Waterhuishoudingsproblematiek, ontwatering (natuurbeheer- landbouw)
- Visserij in relatie tot natuurontwikkeling
- Defensieproblematiek; geluidsoverlast
- Waterrecreatie en beroepsvaart
- Toerisme, recreatie en verkeerswegen
- Positie en/of ligging van bezoekerscentra
- Positie van de landbouw, riettelers
- Drinkwaterwinning, wateronttrekking, grondwaterstandverlaging
- Bestuurlijk complexe situaties
- Grensproblematiek
- Veel terreineigenaren; te veel spelers

Ook buiten de Nationale Parken zijn er tal van mogelijkheden om samenwerkingsverbanden te verbeteren. Een aantal cases is daarom gericht op samenwerkingsverbanden buiten de Nationale Parken. Binnen dit project worden hiermee ook wederzijdse leer (ervarings) mogelijkheden geboden.

Bij de case Samenwerkingsverband Nationale Parken gaat het om het verbeteren van de samenwerking tussen de afzonderlijke parken. Activiteiten zijn gericht op onder andere:

- Het verbeteren van gezamenlijke promotie
- Gezamenlijke auditing
- Wederzijds leren door kennisoverdracht
- Werken aan een stevige financiële basis

Met bovenstaande opsomming wordt niet gesuggereerd dat met een generieke aanpak kan worden volstaan. In tegendeel. Maatwerk is vereist. Per case zal een inventarisatie van dergelijke knelpunten worden gemaakt en dit zal leiden tot een plan van aanpak om deze punten bespreekbaar te maken en daarvoor oplossingsmogelijkheden aan te reiken.

Bij dit project houden we niet te strak aan de grens van het Park vast, we betrekken ook de problematiek van de randzone in het onderzoek. Ruimtelijke en maatschappelijke vraagstukken kennen vaak geen grenzen op één schaalniveau. Ruimtelijke beslissingen in een begreemd gebied hebben gevolgen voor het omliggend gebied en vice versa. Concreet: een toename van recreatiewoningen in de randen om het Nationaal Park zal de recreatiedruk op het Nationaal Park doen verhogen en het verbieden van activiteiten in het Nationaal Park kan die activiteiten naar de randen van het park doen verplaatsen of daar doen ontstaan. Maatschappelijk kunnen bestuurders zich concentreren op het draagvlak vanuit bedrijven en burgers in een case studie gebied, maar evengoed rondom het gebied, omdat die als recreanten of reizigers of als nabijgelegen bedrijven ook de gevolgen van het beleid voor het gebied kunnen ondervinden.



## **Bijlage 2 Vragenlijst gebiedsrapport**

### **I. Inhoud**

#### **1. Natuur**

- 1. Is de huidige toestand van de natuur duidelijk gedefinieerd?*
- 2. Zijn natuurdoelen (ambities) duidelijk gedefinieerd?*
- 3. Hebben de in BIP en jaarplannen beschreven maatregelen bijgedragen aan de realisatie van de natuurdoelen?*
- 4. Zijn knelpunten duidelijk beschreven?*
- 5. Zijn acties geformuleerd om knelpunten te verbeteren?*
- 6. Zijn geplande maatregelen en middelen (financieel, menskracht, etc.) met elkaar in evenwicht?*

#### **2. Recreatie**

- 1. Is de huidige toestand van de recreatie (per doelgroep) duidelijk gedefinieerd?*
- 2. Zijn per doelgroep duidelijke recreatiedoelen(ambities) gedefinieerd?*
- 3. Hebben de in BIP en jaarplannen beschreven maatregelen bijgedragen aan de realisatie van de recreatiedoelen?*
- 4. Zijn knelpunten duidelijk beschreven?*
- 5. Zijn acties geformuleerd om knelpunten te verbeteren?*
- 6. Zijn geplande maatregelen en middelen (financieel, menskracht, etc.) met elkaar in evenwicht?*

#### **3. Voorlichting en Educatie**

- 1. Is duidelijk benoemd welke voorlichtings- en educatieactiviteiten momenteel worden uitgevoerd binnen het Nationaal Park?*
- 2. Zijn doelen met betrekking tot voorlichting en educatie duidelijk gedefinieerd?*
- 3. Hebben de in BIP en jaarplannen beschreven maatregelen bijgedragen aan de realisatie van de voorlichting- en educatiedoelen?*
- 4. Zijn knelpunten duidelijk beschreven?*

5. *Zijn acties geformuleerd om knelpunten te verbeteren?*
6. *Zijn geplande maatregelen en middelen (financieel, menskracht, etc.) met elkaar in evenwicht?*

#### **4. Onderzoek**

1. *Is duidelijk benoemd welke onderzoeksactiviteiten momenteel worden uitgevoerd binnen het Nationaal Park?*
2. *Zijn onderzoeksdoelen doelen per functie (natuur, recreatie en voorlichting en educatie) duidelijk gedefinieerd?*
3. *Hebben de in BIP en jaarplannen beschreven maatregelen bijgedragen aan de realisatie van de onderzoeksdoelen?*
4. *Zijn knelpunten duidelijk beschreven?*
5. *Zijn acties geformuleerd om knelpunten te verbeteren?*
6. *Zijn geplande maatregelen en middelen (financieel, menskracht, etc.) met elkaar in evenwicht?*

#### **5. Afstemming en samenhang**

1. *Zijn knelpunten omtrent afstemming tussen de vier doelen (natuur, recreatie, voorlichting en educatie, en onderzoek) beschreven?*
2. *Is de samenhang tussen de vier doelen duidelijk beschreven?*
3. *Zijn acties/ maatregelen gericht op het bevorderen van afstemming beschreven?*
4. *Wat is het oordeel over de gerealiseerde afstemming?*

## **II. Proces en draagvlak**

### **6. Organisatiestructuur**

1. *Zijn de direct belanghebbenden bij het Nationaal Park vertegenwoordigd in het Overlegorgaan?*
2. *Wat is de betrokkenheid van grondeigenaren/ beheerders bij het Nationaal Park?*
3. *Wat is de betrokkenheid van omwonenden en bezoekers bij het Nationaal Park?*
4. *Is de betrokkenheid en binding van politici, bestuurders en marktpartijen in de directe omgeving van het Nationaal Park in voldoende mate aanwezig?*
5. *Is de overlegstructuur effectief?*

### **7. Planvorming**

1. *Hoe wordt het proces van opstellen van BIP en jaarplannen ervaren?*
2. *Wat is de betrokkenheid van eigenaren/ beheerders met het BIP en jaarplannen?*
3. *Wat is de betrokkenheid van eigenaren/ beheerders bij de uitvoering van maatregelen?*
4. *Wat is de betrokkenheid van inwonenden, omwonenden en bezoekers met de in het BIP en jaarplannen beschreven maatregelen?*
5. *Wat is de betrokkenheid van politici, bestuurders en marktpartijen met de in het BIP en jaarplannen beschreven maatregelen?*
6. *Houden belanghebbenden rekening met de plannen en activiteiten van het Nationaal Park?*

### **8. Huidige inzet instrumentarium**

1. *Worden de Nationale Parkenmiddelen ingezet op de binnen het Nationale Parkenbeleid geformuleerde doelen?*
2. *Is het eenmalige investeringsbudget in het Nationaal Park uitgeput?*
3. *Zijn de jaarbudgetten uitgeput?*
4. *Wat zijn de financiële (neven) effecten van het Nationale Parken budget?*
5. *Hebben de belanghebbenden van het Nationaal Park kennis over de doelstellingen van het Nationaal Park en de te nemen maatregelen?*

6. *Hebben de belanghebbenden van het Nationaal Park begrip voor de standpunten van de andere belanghebbenden van het Nationaal Park?*
7. *Wordt er door middel van kennismanagement geprobeerd het wederzijds leren en het creëren van wederzijds begrip te stimuleren?*
8. *Wordt er gebruik gemaakt van ervaringen van andere Nationale Parken?*
9. *Is het regulier instrumentarium geïntensiveerd (dat niet onder het Nationale Parkenbeleid valt), versnelt of op grotere schaal toegepast? Heeft dit nog iets voor de status van het Nationaal Park betekend?*

### III. Continuïteit (toekomstperspectief)

#### 9. Toekomstige inzet instrumenten

##### Financiële grondslag

1. *Welke financiële bronnen worden ingezet voor het Nationaal Park?*

##### Toekomstvisie Nationaal Park

2. *Beschikt het Nationaal Park over een toekomstverkenning om te kunnen anticiperen op de toekomst?*

##### Toekomstige regulering

3. *In hoeverre wordt vanuit het Nationaal Park toekomstige regulering gesignaleerd en wordt er hierop ingespeeld? [Hierbij kan gedacht worden aan ILG, maar ook aan de implementatie van Natura 2000 (met eigen beheersplannen) of aan de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW): waterbeheersplannen]*

#### 10. Relaties met externe omgeving (zowel qua inhoud als proces)

##### 10a Fysieke inbedding en verankering

1. *Speelt het Nationaal Park in op de hydrologische en ecologische relaties met de omgeving?*

##### 10b Maatschappelijke inbedding en verankering

2. *Speelt het Nationale Park in op maatschappelijke ontwikkelingen (economie, demografie, vrijetijdsbesteding, etc.)?*
3. *Is vastgelegd wat het Nationaal Park betekent voor haar omgeving?*

##### 10c Bestuurlijke inbedding en verankering

4. *Onderhoudt het Nationale Park contacten met politici en bestuurders buiten het Nationaal Park?*
5. *Zijn bestuurders en ambtenaren die niet in het Overlegorgaan vertegenwoordigd zijn, betrokken bij en gebonden aan het Nationaal Park?*
6. *Wat is de status van het Nationaal Park in het omgevingsbeleid (ruimtelijke ordening, waterbeheer, gebiedsplannen, etc.)?*



## **Bijlage 3 Cd-rom met samenvattingen van de 20 gebiedsrapporten**