



Nationale parken in transitie

Governance-implicaties van een veranderend beleidskader

M. Pleijte, R. During & R. Michels

| WOt-technical report 87



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Nationale parken in transitie

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken te ondersteunen. De WOT Natuur & Milieu werkt aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving, zoals de Balans van de Leefomgeving en de Natuurverkenning. Verder brengen we voor het ministerie van Economische Zaken adviezen uit over (toelating van) meststoffen en bestrijdingsmiddelen, en zorgen we voor informatie voor Europese rapportageverplichtingen over biodiversiteit.

Disclaimer WOt-publicaties

De reeks 'WOt-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken (EZ).

Nationale parken in transitie

Governance-implicaties van een veranderend beleidskader

M. Pleijte, R. During & R. Michels

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2016

WOt-technical report 87

ISSN 2352-2739

Doi: 10.18174/405189

Referaat

Pleijte, M., R. During & R. Michels (2016). *Nationale parken in transitie; governance-implicaties van een veranderend beleidskader*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 87. 78 blz.; 1 fig.; 1 tab.; 25 ref; 5 Bijlagen.

De nationale parken verkeren in een transitie. Met de decentralisatie van het natuurbeleid heeft het Rijk sinds januari 2013 veel Rijkstaken voor nationale parken laten vallen. Het Rijk is alleen nog verantwoordelijk om nationale parken in te stellen en te begrenzen. Provincies konden zelf beslissen of zij die vervallen Rijkstaken al dan niet overnamen. Hierdoor is onduidelijk geworden wie nu verantwoordelijk is voor de nationale parken en waar ze hun middelen vandaan moeten halen. Dit heeft geleid tot een zoektocht naar regionale inbedding en nieuwe financieringsvormen. Daarbij zijn grote verschillen ontstaan tussen nationale parken. Het merendeel van de nationale parkorganisaties is hierdoor bezig met overleven. Een motie en een amendement in de Tweede Kamer vormden begin 2015 de opmaat voor het Programma *Nationale Parken van Wereldklasse*, waarbij onder andere het ministerie van Economische Zaken en provincies zijn betrokken. Hierdoor is een groot contrast ontstaan tussen nieuwe ambities en de feitelijke situatie.

Trefwoorden: branding, bidbooks Nationale Parken, financieringsvormen, governance, marketing, nationale parken, nationale parken nieuwe stijl, nationale parken van wereldklasse, organisatievormen, transitie.

Abstract

Pleijte, M., R. During & R. Michels (2016). *National Parks in Transition: Governance implications of changing policy*. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment, WOt Technical Report 87. 78 pp; 1 fig.; 25 ref.; 5 Appendices.

The national parks are going through a period of transition. Since January 2013, when the decentralisation of nature policy began, the national government has abandoned many of its responsibilities, except the delineation of national park boundaries. The provinces were free to decide whether or not to take over these national government tasks, which resulted in a diversity of commitments. Where provincial government commitment was lacking, the park authorities sought closer integration into the regional economy and regional society and looked for new forms of financing. As a result, there are now large differences between the national parks. Most of the national park organisations are simply trying to survive. A motion and a subsequent amendment in Parliament laid the foundation for the launch early in 2015 of the World Class National Parks Programme (*Nationale Parken van Wereldklasse*), with a contest for the most ambitious internationally oriented park. Among the organisations involved are the Ministry of Economic Affairs and the provincial governments. The new ambitions created by this contest stand in stark contrast to the actual situation on the ground.

Keywords: branding, national park bid books, financing types, governance, marketing, national parks, new style national parks, world class national parks, organisation types, transition

Auteurs:

Marcel Pleijte, Roel During (Wageningen Environmental Research) en Rolf Michels (Wageningen Economic Research)

© 2016 Wageningen Environmental Research

Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

Wageningen Economic Research

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag
Tel: (070) 335 83 30; e-mail: informatie.lei@wur.nl

De reeks WOt-technical reports is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit report is verkrijgbaar bij het secretariaat. De publicatie is ook te downloaden via www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 54 71; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

Alle rechten voorbehouden. 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 de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

De 20 nationale parken zoals we die nu kennen, vertellen het verhaal van de Nederlandse natuur. De nationale parken vormen een parelsnoer die de variatie aan Nederlandse natuur goed weergeeft. Om de nationale parken nog bekender en aantrekkelijker te maken is in een met vijftien shareholders gesloten *Nationale Parken Deal* afgesproken de kwaliteiten van de nationale parken te verhogen, de betrokkenheid van de samenleving bij de natuur te versterken en in te zetten op een sterke merk- en marktpositie. De zoektocht naar mogelijkheden voor deze versterking heeft naast de bestaande huidige nationale parken ook geleid tot voorstellen voor nieuwe toekomstige nationale parken. Als voorzitter van het Samenwerkingsverband Nationale Parken zet ik me dan ook in voor een versterking van het stelsel van nationale parken in zowel de breedte als de diepte. In de breedte omdat het gaat om huidige én toekomstige nationale parken, voor gebieden die de naam *Nationaal Park* dragen of mogelijk gaan dragen. In de diepte omdat het gaat om gebieden met kwalitatief hoogwaardige natuur en landschap, gedragen door de samenleving. Het gaat om iconen met nationale en/of internationale aantrekkingskracht. Het gaat er om dat de afzonderlijke nationale parken én het stelsel van gezamenlijke nationale parken op een hoger plan komen. Daarbij dienen de nationale parken te blijven voldoen aan de criteria van de International Union of Conservation of Nature (IUCN).

Dit rapport is geschreven in een tijd waarin het Programma Nationale Parken van het Ministerie van Economische Zaken nog loopt. Ik vind het van belang dat de stelselverantwoordelijkheid door het Rijk en de uitvoeringsverantwoordelijkheid door provincies goed wordt geregeld, dat er weer een heldere plaats voor nationale parken in het beleid van de verschillende overheden ontstaat met stabiele, meerjarige beleids- en financieringsafspraken tussen de betrokken partners: voor beheer, ontwikkeling, educatie & voorlichting, onderzoek en merkontwikkeling per park en in het stelsel van parken. De gedachten over de governance van de nationale parken zijn nog niet uitgekristalliseerd. Dat is niet iets om negatief over te doen. Zelf het tegenovergestelde. Vanuit het programma en de nationale parkendeal wordt onderkend waar de governance een impuls nodig heeft. Dit heeft er in ieder geval toe geleid dat hierop een gezamenlijke zoektocht is ingezet en daarmee voor nieuw elan is gezorgd.

Om geen verkeerde verwachtingen te scheppen, biedt dit rapport geen inhoudelijke reflectie op de vraag of de huidige 20 nationale parken een juiste afspiegeling vormen van belangrijkste Nederlandse natuurlijke landschappen. Dit is ook niet nagegaan voor de mogelijke toekomstige nationale parken. Het rapport is ook geen evaluatie van het Programma Nationale Parken.

Dit rapport biedt wel impulsen voor de governance van de nationale parken. Algemene consensus over één vorm van governance bestaat niet. Er zijn bij de betrokkenen bij de nationale parken verschillende (politieke) opvattingen over de rol van overheden, markt en civil society bij natuur in het algemeen en bij nationale parken in het bijzonder. De onderzoekers hebben die verschillende opvattingen niet onder een consensusdeken verstopt. Zij hebben zelfs ambivalenties zichtbaar gemaakt en schromen niet om hierbij tot conclusies en aanbevelingen van verschillende aard te komen. Het is maar zeer de vraag of het tot een overal gelijke bestuursvorm moet komen, immers gebieden verschillen. Belangrijker is de vraag wat zijn belangrijke randvoorwaarden voor het goed functioneren van de governance van de parken en het stelsel.

Aan u als lezer om te bepalen wat u wel of niet deelt met de onderzoekers.

Hendrik R. Oosterveld

Voorzitter Samenwerkingsverband Nationale Parken

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	9
Summary	17
1 Inleiding	25
2 Gewijzigd beleidskader nationale parken	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Nationale parken	27
2.3 Decentralisatie	29
2.4 Nationale parken nieuwe stijl	31
2.5 Driejarig Programma <i>Nationale Parken van Wereldklasse</i>	35
2.6 Reflectie op veranderingen in beleidskader	38
3 Quick scan onder 20 nationale parken	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Organisatie- en financieringsvormen	39
3.3 Branding en marketing	43
3.4 Spanning beheer en recreatief gebruik	44
3.5 Vragen omtrent opschaling	45
3.6 Reflectie op resultaten quick scan	46
4 Workshop nationale parken	47
4.1 Inleiding	47
4.2 Eerste indrukken en reacties op quick scan	47
4.3 Wat gaat er fout bij ongewijzigd beleid?	50
4.4 Benodigheden voor slagkracht en stap naar voren	52
4.5 Reflectie op resultaten workshop	53
5 Conclusies en aanbevelingen	55
5.1 Inleiding	55
5.2 Conclusies	55
5.3 Aanbevelingen	56
5.4 Aanvullende ideeën	57
5.5 Epiloog	58
Literatuur	59
Verantwoording	61
Bijlage 1 Vragenlijst interviews	63
Bijlage 2 Geïnterviewde personen	65
Bijlage 3 Deelnemers workshop	67
Bijlage 4 Powerpointpresentatie d.d. 15 november 2016	69
Bijlage 5 Powerpointpresentatie d.d. 22 november 2016	73

Samenvatting

Aanleiding en opzet onderzoek

De nationale parken verkeren in een transitie. Met de decentralisatie van het natuurbeleid heeft het Rijk sinds januari 2013 ook verschillende rijkstaken laten vallen, waaronder de nationale parken. Provincies hebben de autonomie om zelf te beslissen of zij die vervallen rijkstaken al dan niet van het Rijk overnemen. Vervolgens is naar aanleiding van een motie (november 2013) en een amendement (november 2014) van de Tweede Kamerleden Lutz Jacobi en Stientje van Veldhoven begin 2015 een Programma *Nationale Parken van Wereldklasse* gestart, waarbij onder andere het ministerie van Economische Zaken en provincies zijn betrokken. Tegelijkertijd is de overheidsfinanciering voor natuur in de afgelopen jaren afgenomen, waardoor, onder andere gedreven door financiële omstandigheden, nieuwe samenwerkingsverbanden voor natuur zijn ontstaan. Dit brengt verandering in bestuurlijke, organisatorische, financiële en sociale structuren met zich mee.

In opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in het kader van Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT N&M) is de governance (of wel de zeggenschap, de organisatievormen, de financieringsvormen en de manieren van branding en marketing) van de afzonderlijke nationale parken onderzocht. Het voorliggende onderzoek betreft dus geen beleidsevaluatie, maar een analyse van de veranderende omstandigheden: beleidsveranderingen, veranderende rol van het rijk, provincies en veranderende rollen van andere actoren.

Centraal stond de volgende vraag:

Hoe is de governance (beleid, organisatie, financiering, branding en marketing) in de nationale parken vanaf 2011 veranderd?

Gewijzigd beleidskader Nationale Parken

Vervallen rijkstaken

Het Rijk besluit in 2011 om taken van het natuurbeleid te decentraliseren. In het Onderhandelingsakkoord is vermeld dat de nationale parken sinds 1 januari 2013 één van de vervallen rijkstaken zijn waarover geen afspraken tussen Rijk en provincies worden gemaakt.

Motie en amendement

Tweede Kamerlid Stientje van Veldhoven (D66) dient samen met Lutz Jacobi (PvdA) in november 2013 een motie in die toenmalig staatsecretaris Sharon Dijksma oproept om de nationale parken te versterken, zichtbaarder te maken en te vergroten. Die motie wordt met meerderheid van stemmen aangenomen. Een jaar later, eind 2014 dienen de Kamerleden Stientje van Veldhoven (D66) en Lutz Jacobi (PvdA) een notitie in om samen met belanghebbenden van de nationale parken een sterk merk te maken en daar een nieuwe standaard voor te ontwikkelen. Eind 2014 is er in de Tweede Kamer bij het bespreken van de Natuurvisie van het Rijk een amendement ingediend door Lutz Jacobi en Stientje van Veldhoven. Dit amendement beoogt middelen vrij te maken om een nieuwe standaard voor nationale parken op te zetten en te implementeren. Het gaat om 'Nationale parken nieuwe stijl' die elk een groter samenhangend gebied beslaan. Het zal moeten gaan om iconische gebieden die internationaal toeristisch vermarkt kunnen worden. In die gebieden gaat het naast natuurwaarden ook om cultuur, recreatie en ondernemerskansen.

Programma Nationale Parken van Wereldklasse

Op 1 maart 2015 wordt het driejarig programma 'Nationale Parken van Wereldklasse' vanuit het ministerie van Economische Zaken gestart om de ideeën van Van Veldhoven en Jacobi uit te voeren. Vanuit dit programma ontstaat het initiatief om een verkiezing te organiseren van het mooiste natuurgebied van Nederland. De nationale parkorganisaties (zowel het Samenwerkingsverband Nationale Parken als de afzonderlijke nationale park governancestructuren) komen ineens in het middelpunt van de belangstelling te staan. Nieuwe ambities, nieuwe mogelijkheden en ook nieuwe afstemmingsvraagstukken komen nog steeds naar boven.

Op het moment dat de nationale parken voor die verkiezing bidbooks ofwel schriftelijke visies op de nabije toekomst van hun nationale park aan het schrijven zijn, vinden de interviews voor ons onderzoek plaats. Het lijkt alsof er hierdoor ineens twee werelden zijn ontstaan:

- De nationale parken die in reactie op de decentralisatie van het natuurbeleid bezig zijn om op eigen benen te gaan staan.
- De nationale parken die met veel elan, nieuwe samenwerkingsrelaties en met een ambitie om op te schalen bidbooks samenstellen, om mee te gaan in de vaart der volkeren.

Er ontstaat daardoor een ingewikkeld veld van ambivalenties. De meest gevoelde ambivalentie betreft de rolverdeling tussen Rijk en provincie die vrij zijn om al dan niet zich met nationale parken in te laten. Moet de wijze waarop de motie en amendement zijn opgepakt nu gezien worden als een actie van het Rijk om meer regie te herkrijgen? Hiermee worstelen niet alleen bestuurders, maar ook de parkorganisaties zelf. Het Programma Nationale Parken van Wereldklasse probeert de focus op de inhoud te leggen en niet op de bestuurlijke competenties, om zo de positieve toon vast te houden. Maar ze ontkomt er niet aan om de governance van de parken nieuwe stijl hoog op de agenda te plaatsen.

Verhouding tussen oude en nieuwe doelen?

De doelen van de nationale parken zijn van oudsher het beschermen en ontwikkelen van natuur en landschap, natuurgerichte recreatie, educatie & voorlichting en onderzoek. Vanuit deze doelen reflecteren wij op de motie en het amendement van Jacobi en Van Veldhoven en op het Programma Nationale Parken van Wereldklasse. Het Rijk heeft nu een aantal ambities toegevoegd die wel eens op gespannen voet kunnen staan met deze oude doelen. Zo kan de ambitie van internationaal toeristisch vermarkten (inclusief toeristen uit Amsterdam spreiden) op gespannen voet staan met de ambitie van natuur beschermen of ook met de inbedding in de regionale economie en samenleving.

Resultaten van de quick scan onder 20 nationale parken

We hebben voor dit onderzoek een quick scan uitgevoerd onder 20 nationale parken. Deze laat vooral een sterk gedifferentieerd beeld zien. We bestudeerden de nationale parken op vier governance-aspecten: 1) organisatiestructuur, 2) financieringsstructuur, 3) branding en marketing en 4) beheer- en gebruiksvormen. Qua organisatiestructuren zijn diverse oplossingsrichtingen uitgekristalliseerd, waarbij er in meer of mindere mate is voortgeborduurd op het verleden. Daar waar de structuren uit het verleden zijn losgelaten, zijn nieuwe werkverbanden ontstaan. De situatie rondom Giethoorn in Nationaal Park Weerribben-Wieden geeft een impressie hoe een park bezocht kan worden door grote groepen buitenlanders, die hier behalve de natuur ook de cultuur komen bekijken. Daar waar de situatie van het verleden is voort blijven bestaan met behulp van provinciale subsidie, is de aandacht gericht op regionale ambities en inbedding. De moeilijkheden ontstaan als financiering van de overheid opdroogt en de nationale parken op zoek moeten naar een nieuw businessmodel zonder overheids-geld. We stellen dat de verzakelijking van het parkbeheer, als alternatief voor overheids-subsidie, nauwelijks uit de verf is gekomen. Er wordt teveel gevist in dezelfde vijver en er zijn teveel transactiekosten gemaakt om kleine bedragen bij elkaar te plussen. Zoals een parkbeheerder het formuleerde: "als ik dit als ondernemer had gedaan en al mijn uren van de winst had moeten aftrekken, dan was ik al drie keer failliet gegaan".

Bij de branding en marketing is er in feite sprake van dezelfde concurrentie. Dit kan soms gaan over het plaatsen van logo's op borden, maar ook over het al of niet oprichten van een Vereniging van Vrienden van een nationaal park. Het bestuurlijk vacuüm dat is ontstaan heeft geleid tot een caleidoscoop van spanningen omtrent belangen van individuele terreinbeheerders of terreinbeherende organisaties en het gezamenlijke belang van alle terreinbeheerders en gebruikers, die vragen om professioneel leiderschap.

Als we deze 'thermometer in het veld van nationale parken' aflezen en afzetten tegen de hoge ambities (zoals meer internationaal toerisme naar de nationale parken en versterking van de regionale economie door de nationale parken) die er zijn geformuleerd in het Programma Nationale Parken van Wereldklasse en de bidbooks, dan concluderen we dat er een groot gat zit tussen de feitelijke praktijk en de ambities.

Dat hoeft op zich geen probleem te zijn, ware het niet dat de governance van de nationale parken nieuwe stijl in hoge mate niet uitgekristalliseerd is. Veel betrokkenen vanuit de nationale parken verwachten de middelen voor het uitrollen van de bidbooks van de Rijksoverheid, terwijl ze tevens van mening zijn dat het Rijk op geen enkele wijze de regie naar zich toe mag trekken. Een alternatief, waar wij voor pleiten, is dat Rijk, provincies en betrokkenen vanuit de nationale parken niet meer redeneren vanuit bestuurlijke competenties en verantwoordelijkheden, maar dat ze de vraag stellen: "Wat kunnen wij doen om een duurzaam functionerend stelsel van nationale parken te bereiken?" Zover is het nog niet en dat is de grote governance-opgave waaraan gewerkt moet worden.

Resultaten van de Workshop nationale parken

Er is voor het onderzoek ook een workshop georganiseerd om met elkaar na te gaan of de bevindingen uit de interviews door de onderzoekers goed zijn geïnterpreteerd. Dit is gedaan door vergelijkbare vragen uit de interviews plenair te bespreken met de aanwezigen, die allen direct met het Samenwerkingsverband Nationale Parken te maken hebben. Door één van de aanwezigen is terecht opgemerkt dat de aanwezigen vooral die nationale parken vertegenwoordigden waar nog enige ruimte is voor deelname aan dit soort workshops en dat er velen zijn die zich dat niet meer kunnen veroorloven. Uit discussie komt naar voren dat het zoekproces van de nationale parken 'om financieel minder afhankelijk te zijn van subsidie', goed is weergegeven. Veel belangrijker blijkt echter dat de duiding van de organisatorische en financiële veranderingen een zeer complexe zaak is, omdat elk park een eigen ontwikkelingsrichting is ingegaan en vanuit die positie moet inspelen op de dynamiek van het Programma Nationale Parken van Wereldklasse. De workshop heeft inzicht in ambivalenties opgeleverd en een roep om maatwerk vanuit de nationale parken.

Onzekerheden, gevoeligheden...en ambivalenties

Het proces van verkiezing van mooiste natuurgebied van Nederland lijkt een periode af te sluiten waarin de nationale parken in meer of mindere mate stiefmoederlijk zijn behandeld. Die veranderingen brengen uiteraard onzekerheden en gevoeligheden met zich mee. Op de achtergrond speelt de vraag wie er aan het roer staat van die veranderingen, of waar precies de regie vandaan komt. Ook speelt de onzekerheid mee wat het betekent om als winnaar of als verliezer uit de bus gekomen te zijn en wat als er in het geheel geen bidbook is ingediend? Of zijn er geen verliezers en behoudt iedereen zijn status en kan ieder park zelf vorm gaan geven aan een eigen proces? Er zijn mensen die vinden dat Nederland als klein land teveel nationale parken heeft in vergelijking met andere landen en dat er dus gestreefd moet worden naar een reductie van dat aantal. Soms wordt ook nadrukkelijk gezegd dat het geen doel op zich is om het aantal parken te reduceren. Er is destijds gekozen voor een stelsel van 20 nationale parken als een parelsnoer van de (variatie van de) Nederlandse natuur. Tegen deze achtergrond moeten de soms scherpe kantjes in de discussie dan ook gezien worden. Met name verschillen in juridische status en bestuurlijke inbedding tussen Nationale Parken leidt tot oncomfortabele uitgangssituaties en maakt dat harde uitspraken van de betrokken secretarissen van de Nationale Parken kunnen botsen. Deze discussie wordt gevoed door twee belangrijke ambivalenties, die onderling verbonden zijn. Deze twee ambivalenties worden in de volgende paragrafen toegelicht.

1. Ambivalentie: Streven naar autonomie en verkrijgen van overheidssteun

De eerste belangrijke ambivalentie is het streven naar autonomie en het verkrijgen van overheidssteun. Dit is een discussie op de achtergrond, die niet enkel speelt bij de nationale parken, maar vooral ook bij terreinbeheerders die subsidies krijgen voor natuurbeheer. Meer overheidssteun maakt afhankelijk en de verschillen in steun zijn momenteel wel erg groot. Deze ambivalentie speelt bijvoorbeeld een rol bij de vraag of de natuur in de parken voor iedere burger vrij toegankelijk en beleefbaar moet zijn, of dat natuur deel uitmaakt van het businessmodel en daarmee alleen voor betalende bezoekers toegankelijk en beleefbaar moet zijn. Ook speelt ze een rol in de discussie over wat nu precies een nationaal park is en wie daar nu over gaat. In de governance-discussies die naar aanleiding van de verkiezingen zijn opgekomen, spelen kwesties rondom eigenaarschap, macht, profilering en zeggenschap. Wie verschijnt voor de camera, wie gaat er over de toekenning van status en middelen en wie heeft misschien de macht om parken te laten afvallen?

2. Ambivalentie: Regionaal inbedden en inspelen op internationaal toerisme

De tweede ambivalentie richt zich op het voorsorteren op de toekomst en de mate waarin men open staat voor het idee van meer (buitenlands) toerisme. Door het proces van 'op eigen benen leren staan'

en 'eigen broek ophouden' van de laatste jaren zijn veel van de nationale parken sterk regionaal ingebed geraakt. Dit is een proces dat nog volop gaande is. In de discussie is duidelijk geworden dat het pad om mee te gaan in dit spoor van meer (internationaal) toerisme niet door iedereen als begaanbaar wordt gezien, ondanks het feit dat de parken dit zelf in hun bidbooks hebben opgenomen (in het kader van Nationale Parken van Wereldklasse). Als reden om het toch in de bidbooks op te nemen is genoemd, dat niet meedoen aan de verkiezing geen optie was, omdat de consequenties daarvan niet te overzien waren. Dit vraagt in het vervolgtraject om een prudente benadering in het ten uitvoer brengen van de plannen om het internationaal toerisme uit te breiden in de nationale parken. In plaats van een kader met afspraken kunnen ze ook gezien worden als strategische plannen die de richting aangeven waarin met nieuw elan gewerkt kan worden aan het tot stand brengen van een stelsel nationale parken nieuwe stijl.

Maatwerk per Nationaal Park vereist

Uit de discussie tijdens de workshop is duidelijk geworden dat er nog wel wat frustraties leven in het veld. Zo is er bijvoorbeeld kritiek geuit over de hoge kosten die de verkiezing met zich mee heeft gebracht en hoe dat afsteekt tegen alle bezuinigingen waar de parken mee te maken hebben gehad. Dit zorgt er voor dat er zich een dilemma kan voordoen. Aan de ene kant is het logisch om vooral de samenwerking aan te gaan en te intensiveren met positieve denkers, die gemotiveerd zijn om het nieuwe elan vast te houden en de bidbooks uit te rollen naar nationale parken nieuwe stijl. Aan de andere kant moet gezorgd worden voor een flinke dosis realisme en zouden de bestuurlijke inzichten uit het veld daarin volop meegenomen moeten worden. Daarbij is het wel handig om te beseffen dat de bidbooks geen garantie geven voor het bestuurlijk commitment dat nodig is om een sterk merk neer te zetten. De resultaten van deze workshop in ogenschouw nemend, lijkt het verstandig om een op de afzonderlijke parken toegespitste aanpak te kiezen, die ruimte biedt voor ambities waar een park met een regionale inbedding warm voor loopt en die bestaat uit maatwerk, om zo een gedifferentieerd stelsel van nationale parken opnieuw in te richten. Daarvoor is het nodig om, vooral op parkniveau, zieners en realisten met elkaar in gesprek te brengen.

Reflectie

Onze studie heeft zich primair gericht op implicaties van de decentralisatie van de rijksnatuurtaken rondom nationale parken waarbij rijkstaken zijn vervallen. We hebben onderzocht tot welke organisatorische en financiële veranderingen dit heeft geleid bij de nationale parken. De conclusies van ons onderzoek kunnen in het licht van recente ontwikkelingen breder worden geformuleerd dan op dit proces alleen. Gelet op het Programma Nationale Parken van Wereldklasse, dat nu ongeveer halverwege haar looptijd is, en gelet op de dynamiek die is ontstaan bij de verkiezing van het mooiste natuurgebied van Nederland, nemen we de uitdagingen zoals geformuleerd binnen het Programma Nationale Parken van Wereldklasse als uitgangspunt, zoals:

- nationale parken zijn een sterker merk;
- nationale parken bieden unieke natuur van (inter)nationale allure;
- nationale parken trekken meer bezoekers en dragen bij aan een betere spreiding van bezoekers;
- nationale parken dragen bij aan een betere sociaaleconomische ontwikkeling van de regio en zijn onlosmakelijk verbonden met die regio;
- nationale parken hebben een effectieve governance.

Hieronder gaan we nader in op de relatie tussen onze bevindingen en de doelen en ambities die recent aan de nationale parken zijn toegekend. Hiertoe formuleren wij conclusies, doen aanbevelingen, opperen aanvullende ideeën en sluiten af met een epiloog.

Conclusies

Onze conclusies gaan in op het zoekproces dat nationale parken hebben doorgemaakt sinds de decentralisatie van het natuurbeleid én op de situatie zoals die is ontstaan na de verkiezing van het mooiste natuurgebied van Nederland.

Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden

We concluderen dat de verantwoordelijkheden omtrent de governance en het overleg in nationale parken onduidelijk is geregeld. Het Rijk blijft systeemverantwoordelijk voor (instelling en begrenzing van) nationale parken, de provincie heeft in sommige gevallen de verantwoordelijkheid voor de governance overgenomen en in andere gevallen niet. Het is daarmee niet duidelijk wie er uiteindelijk

verantwoordelijk is voor de nationale parken. Ook wordt door de actoren in het veld niet begrepen wat die systeemverantwoordelijkheid van het Rijk nu precies inhoudt.

Zoektocht naar nieuwe financieringsbronnen; vooral overleven

We concluderen dat een deel van de parken in een soort vacuüm terecht is gekomen. Ze hebben hun bestuurlijke en maatschappelijke inbedding opnieuw moeten organiseren en zijn ook op zoek gegaan naar nieuwe financieringsbronnen. Dit is gebeurd met sterk wisselend resultaat. De belangrijkste conclusie uit dit onderzoek is dan ook dat het merendeel van de nationale parkorganisaties bezig is met overleven.

Verschillen in maatschappelijke en bestuurlijke inbedding en het succes daarvan

Daarnaast concluderen we dat er grote verschillen zijn ontstaan in de bestuurlijke en maatschappelijke inbedding en het succes daarvan. Het Nationaal Park Drentsche Aa is wat dat betreft behoorlijk succesvol. Dit park speelt een belangrijke rol in de branding, marketing en regionale planning van de gehele regio en heeft daarin ook een investerende rol. Het Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide heeft ongeveer hetzelfde model gevolgd: van oorspronkelijk twee financiers (Nederlandse en Vlaamse overheid) naar een stuk of 20 financiers, waarbij de Vlaamse overheidsbijdrage nog overeind is gebleven. Het park functioneert naar behoren omdat het de coördinerende (en deels daarmee gefinancierde) rol op zich heeft genomen in Europese herstelprojecten en PAS-vraagstukken. Gemeenten en waterschappen en anderen worden daar nadrukkelijk bij betrokken. Daar waar het minder goed is gelopen, missen de regio's een dergelijk kader en institutie. Vrijwel alle parken zijn op zoek gegaan naar nieuwe lokale en regionale vormen van mede-eigenaarschap en publiek-private samenwerkingen. In alle parken zijn daar stappen in gemaakt, maar helaas heeft dat in de meeste gevallen niet geleid tot het oplossen van de continuïteitsproblemen: het bieden van structureel zicht op geld.

Het merendeel van de parken heeft de opdracht meegekregen om nieuwe businessmodellen te ontwikkelen om daarmee 'hun eigen broek op te houden'. Als de ervaringen daarmee op een rijtje worden gezet, kan de conclusie getrokken worden dat deze ervaringen er wel zijn gekomen, deels successen laten zien, maar dat ze over het algemeen onvoldoende zoden aan de dijk zetten. Als de opbrengst wordt afgezet tegen de inspanningen die er voor moeten worden gepleegd, dan wordt duidelijk dat hier niet veel heil van verwacht kan worden. Dit hoeft niet te betekenen dat het zoeken naar nieuwe businessmodellen gestaakt moet worden, want ze hebben wel degelijk betekenis voor het verkrijgen van lokaal draagvlak en ze leggen een basis voor verdere vormen van publiek-private samenwerking in de nationale parken.

Nieuw elan ontstaan

Deze uitkomsten staan in contrast met het enthousiasme en de hernieuwde aandacht die er recent is ontstaan in het verlengde van de verkiezing van het mooiste natuurgebied van Nederland. Dit betekent dat het proces dat invulling moet geven aan de motie en het amendement van Jacobi en Van Veldhoven, zoals het Programma Nationale Parken van Wereldklasse, te maken heeft met een lastige start. De situatie van nationale parken die vooral met een overlevingsstrategie bezig zijn, is ineens omgeslagen in een situatie waarin ze opnieuw op de bestuurlijke kaart zijn gezet. Dit roept erg veel reacties op bij bestuurders en de grote opgave zal zijn om nieuwe plannen en ideeën niet te laten verzanden in oeverloos vergaderen. De aanbevelingen die voortvloeien uit dit onderzoek richten zich op het invulling geven aan een governance die het elan vast weet te houden.

Deze conclusies zijn a priori niet gericht op het bekritisieren van afzonderlijke actoren in het veld, maar beogen bij te dragen aan een proces van reflectie en leren, dat het mogelijk maakt om snel over problemen heen te stappen.

Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies formuleren we enkele aanbevelingen. De aanbevelingen zijn noodzakelijkerwijs stevig van aard, want er is ook een forse discrepantie tussen de Ausgangssituatie en de beoogde parken nieuwe stijl. Ze richten zich op de governance in ruime zin.

Nieuwe definitie: gemeenschappelijkheid (uniciteit nationale parken) en differentiatie (=maatwerk)

De belangrijkste aanbeveling is dat behoefte is aan het kiezen voor een werkwijze waarin zowel systeemontwerp als maatwerk mogelijk is.

Qua systeemontwerp raden we aan om preciezer dan nu te omschrijven wat een nationaal park precies is. Dit moet niet gebeuren met de intentie om sommige parken hun status af te pakken, maar om helderheid te creëren voor de vraag hoe bijzonder ze zijn en wat Nederland daarvoor over heeft.

Een maatwerkaanpak zou zich kunnen richten op het realiseren van een duurzame bestuurlijke, maatschappelijke en financiële uitgangssituatie, die voldoende robuust is om eigenstandige programma's uit te voeren, zoals dat het geval is bij de Drentsche Aa en bij de Hoge Veluwe.

Rek de definitie op naar cultuur en landschap

Het verdient overweging om de definitie uit te breiden, zodat ze niet enkel de natuur, maar ook landschap en cultuur kunnen bevatten. Dat zou een ontwikkeling mogelijk maken waarin de nationale parken zich verder kunnen ontwikkelen in nauwe samenhang met de landschappelijke omgeving en culturele context.

Toch een juridisch regime?!

Tevens verdient het aanbeveling om nationale parken een juridische structuur mee te geven en om desgewenst specifieke beschermingsregimes vast te stellen. Dit laatste betekent weliswaar een inperking van vrijheden, maar hier tegenover zouden voordelen kunnen worden geboden, zoals verlaging van het btw-tarief voor producten of diensten van bijvoorbeeld bedrijven die nauw gelieerd zijn aan nationale parken die met die inperking van vrijheden worden geconfronteerd. Daarmee wordt introductie van een juridisch regime onderhandelbaar en krijgen provincies en andere betrokkenen niet het gevoel dat het Rijk via een achterdeur alsnog extra bescherming oplegt.

Concreet wordt voorgesteld:

- Laat de nationale parken in gezamenlijkheid differentiatie aanbrengen in parken die zich richten op de regio, op het land of op internationale toeristen op basis van parkambities. Niet alle nationale parken hoeven dezelfde doelen en ambities er op na te houden. Het ene nationale park kan zich richten op internationale toeristen, terwijl het andere is ingericht op het ontvangen van regionale en lokale recreanten. Natuurlijk is er wel een soort minimale basisvoorwaarde nodig omtrent de kwaliteit van een nationaal park.
- Ga verder met het verbinden van natuur met bijvoorbeeld cultuurhistorie en cultuur. Giethoorn laat bijvoorbeeld zien dat dit veel bezoekers trekt. Zorg daarbij wel dat het beleid hiervoor niet over de hoofden van burgers wordt vastgesteld. Realiseer bijvoorbeeld in samenwerking met het huidige Van Gogh Museum in Amsterdam een nieuw Van Gogh Museum in het nieuw beoogde Van Gogh Nationaal Park. Het verbinden van culturele publiekstrekking met nationale parken moet voor elke locatie apart worden bekeken.
- Investeer éénmalig in duurzame financiële, juridische en bestuurlijke structuren. Baseer dat op maatwerkanalyse en ondersteuning per park. Zet daarvoor een werkgroep in van gedegen experts (juridisch, financieel/zakelijk en bestuurlijk) en gebruik de kennis die er al is. Voor zo'n werkgroep kan de commissie van Riek Bakker, die veertien provinciale gebiedsontwikkelingsprocessen in de ruimtelijke ordening heeft doorgelicht, als voorbeeld en ter inspiratie bieden. Het is belangrijk dat de voorzitter van zo'n werkgroep uit het bedrijfsleven komt en op grond van zijn/haar merites en titel een directe toegang heeft tot alle verantwoordelijke bestuurders die hij/zij in het proces wil betrekken.

Tot slot geven we de volgende procesaanbeveling mee:

- Een goede check omtrent commitment en borging van de bidbooks bij alle betrokkenen in de nationale parken wordt aangeraden. De tweede stap is om het bereikte commitment en de borging vervolgens in het proces te behouden bij het uitwerken van de bidbooks. Dit is mogelijk als per park toegewerkt wordt naar een streefbeeld met een methode van co-investeren. Daarbij kan het principe gebruikt worden dat hoe meer men inbrengt, hoe meer men te zeggen heeft in de governance.

Aanvullende ideeën

Hieronder worden ter afsluiting nog drie ideeën geopperd ter overweging. Ze zijn geformuleerd vanuit het besef dat de sprong die gemaakt moet worden om de ambities te realiseren zeer groot is. Soms vraagt zo'n situatie om onconventionele maatregelen, omdat met conventionele maatregelen niet de vereiste grote stappen gezet kunnen worden:

- Ga bijvoorbeeld na of de nationale parken met de Staatsloterij (nu nog niet gericht op goede doelen) zijn te verbinden, gegeven het feit dat de Postcodeloterij een aantal jaren geleden de boot afhiel. In Duitsland wordt er ook een dergelijk model gehanteerd.
- Laat gemeenten aan de parken meefinancieren en leg dit als provincie vast in de Wet gemeenschappelijke regelingen.
- Zorg voor balans tussen verdienvermogen en ecologisch functioneren door hoge participatiegraad van burgers: burgerpanel, burgerbegroting, burgers opnemen in eigendomsstructuur, bijvoorbeeld door eigendoms certificaten te verkopen (vergelijkbaar met het burgerinitiatief in de Dommelbimd).

Epiloog

Evalueer het proces rondom de totstandkoming van bidbooks

Het voorliggende onderzoek heeft zich gericht op de situatie van de nationale parken zoals die was tijdens het opstellen van de bidbooks. Het feit dat de respondenten bezig waren met die bidbooks zal hun antwoorden hebben ingekleurd. Het valt niet goed na te gaan of dit het beeld positief of negatief heeft beïnvloed. Veel verhalen rondom de bidbooks hebben de onderzoekers bereikt, maar die zijn niet opgetekend, omdat dit terloops verkregen informatie betreft die niet geverifieerd of in een kader geplaatst kon worden. Een nauwkeurige reconstructie van het tot stand brengen van die bidbooks zou wel zeer interessante informatie opleveren, waarmee de governance misschien beter voorbereid kan zijn op verschillende grondhoudingen en motivaties.

Summary

Background and study design

The national parks are going through a period of transition. Since January 2013, when the decentralisation of nature policy began, the national government has abandoned several of its tasks, including its responsibilities for the national parks. The provinces could decide for themselves whether or not they want to take over these tasks, because there were no legal arrangements for maintaining the park management organisational structure. Budget cuts by the government forced most of the national parks to develop new business models to fund their organisation and tasks. This transition involved a search for new partnerships, new organisational structures and new sources of funding.

Following a motion in November 2013 and an amendment in November 2014 by two members of parliament, Lutz Jacobi and Stientje van Veldhoven, early in 2015 the World Class National Parks Programme (*Nationale Parken van Wereldklasse*) was launched. The national parks were invited to take part in a planning competition that focused on international ambitions and performance. The Ministry of Economic Affairs hosted the competition and nearly all the provincial governments decided to take part in the contest for 'their' park. The competition on international ambitions was at odds with the transition towards regional integration. This resulted in a sharp contrast between the international ambitions and the situation on the ground, in which the parks are more concerned with survival.

Within the remit of the Statutory Research Tasks for Nature & the Environment, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency commissioned this study of the governance of the individual national parks, more specifically their powers, organisational structures, types of financing, and branding and marketing strategies. This research project was not an evaluation of policy, but an analysis of the changing circumstances: the changes in policy and the changing roles of national government, the provinces and other relevant actors.

The main research question was:

How has the governance (policy, organisation, financing, branding and marketing) of the national parks changed since 2011?

Changed policy for the national parks

Abandoned national government tasks

In 2011 the national government decided to decentralise the implementation of nature policy. The negotiated agreement on the decentralisation of these tasks states that from 1 January 2013 the national parks are one of the former national government responsibilities about which no agreement has been made with the provinces.

Motion and amendment

In November 2013, two members of the parliament, Stientje van Veldhoven (Democrats 66) and Lutz Jacobi (Labour Party), submitted a motion calling on the minister at the time, Sharon Dijksma, to strengthen the position of the National Parks, raise their profile and enlarge them. The motion was adopted by majority vote. A year later, at the end of 2014, the two MPs submitted a memorandum calling on the government and stakeholders to work together to turn the national parks into a strong brand and to develop a new standard for the parks. At the end of 2014 the two MPs submitted an amendment during the debate on the government vision on nature, 'The Natural Way Forward'. This amendment proposed reserving funds to establish and implement a new standard for national parks. These 'new style national parks', each of which would cover a larger, coherent area, would be iconic areas that could be marketed to international tourists. Besides wildlife and natural landscapes, these areas would contain cultural and recreational facilities and offer business opportunities.

World Class National Parks Programme

On 1 March 2015 the three-year World Class National Parks Programme was launched to implement the ideas put forward by Van Veldhoven and Jacobi. Under the programme, a competition was held to select by public vote the most beautiful natural landscape of the Netherlands. This has put the national park organisations – both the National Parks Partnership (*Samenwerkingsverband Nationale Parken*) and the individual national park governance structures – in the spotlight and is generating new ambitions, opening up new possibilities and raising new issues that need to be discussed.

The interviews for our study were held when the national parks were writing their bid books for the competition, or in other words, their visions for the immediate future of their own park. It was as if there were suddenly two separate worlds:

- national parks responding to the decentralisation of nature policy by learning how to stand on their own two feet; and
- national parks displaying considerable elan by forming new partnerships and writing bid books (descriptions of what the national parks have to offer) – their prospectuses for engaging with society.

The resulting situation is one plagued by ambivalence. The biggest source of ambivalence concerns the division of responsibilities between national government and the provinces, who are free to get involved with the national parks or not. Should the way the motion and amendment have been picked up by central government be seen as an attempt to regain some control over the management of the national parks? This question presents provincial government officials and the park authorities alike with a quandary. To sustain the positive mood, the World Class National Parks Programme is trying to focus attention on the substantive issues and away from the question of government powers and responsibilities, although the governance of the new style national parks remains unavoidably high on the agenda.

The relation between old and new aims

Traditionally, the national parks were set up to protect and conserve nature and the landscape, provide opportunities for nature-based recreation, educate and inform the public, and carry out research. With these aims in mind, we reflect on the motion and amendment by Jacobi and Van Veldhoven and on the World Class National Parks Programme. The national government has now added a number of ambitions that could well be at odds with the traditional aims. For example, marketing a national park to international tourists (including attracting visits from tourists to Amsterdam) may negatively impact the nature conservation objective and also the integration of the park into the regional economy and society.

Results of the quick scan of 20 national parks

For this study we carried out a quick scan of 20 national parks. This gives a highly varied picture. We studied four aspects of the governance of the parks: 1) organisational structure, 2) financing structure, 3) branding and marketing, and 4) nature conservation and nature use.

Regarding organisational structure, the parks have come up with a number of different arrangements, based to a greater or lesser degree on the previous situation. Where the old organisational structures have been abandoned, new cooperative arrangements have emerged. The situation around Giethoorn in the Weerribben-Wieden National Park shows how a park can attract large groups of foreign tourists, who come to this park not only for its natural history but also for its cultural history. Where the previous situation has been continued with the help of grants from the provincial government, the emphasis is on regional integration and ambitions.

The difficulties arise when the flow of government money dries up and the national parks have to find a new business model that does not depend upon governmental funding. We argue that the commercialisation of the management of the national parks as an alternative to government funding has largely failed to get off the ground. Too many parks are going after the same sources of finance and too many transaction costs are being incurred in an attempt to scrape together many small amounts. As one park manager said, 'If I had done this as an entrepreneur and subtracted all my hours from the revenue obtained, I would have been bankrupt three times over by now.'

The branding and marketing of the national parks suffers from more or less the same competition. This ranges from logos on information boards to establishing a Society of Friends of the park. The administrative vacuum has led to a kaleidoscope of tensions between the separate interests of individual land managers or nature conservation organisations and the common interest of all land managers and users. Professional leadership is needed.

If we compare this experience on the ground with the highly ambitious goals of the World Class National Parks Programme (such as attracting more international tourists to the parks and using the national parks to strengthen the regional economy), we must conclude that there is huge gap between day-to-day practice and these goals. This would not necessarily be a problem if the governance of the new style national parks was not at such an early stage of development. Many of the national park stakeholders expect the national government to provide the resources needed to roll out the bid books, but at the same time they think the government should not have any sort of leading role. An alternative, which we argue for, is that national government, the provinces and national park stakeholders stop thinking in terms of government powers and responsibilities, but instead ask themselves what they could do to establish a functional and sustainable system of national parks. They are not ready to do this yet, and that is the key governance task that needs to be addressed.

Results of the national parks workshop

The study also included a workshop to discuss with all concerned whether or not the findings from the interviews had been correctly interpreted. This was done by discussing similar questions from the interviews in plenary sessions with a selection of secretaries of national parks, who were all directly selected by the secretary of the Dutch National Parks Federation (*Samenwerkingsverband Nationale Parken*). One of the participants rightly pointed out that most of those present represented the national parks that can still afford to attend such meetings and that many others can no longer afford to do so. It was agreed that the attempts by the national parks 'to become less financially dependent on grant aid' had been correctly described. More importantly, though, the interpretation of the organisational and financial changes was found to be a highly complex business, because each park is pursuing its own development pathway and has to respond to the call to action in the World Class National Parks Programme from its own unique position. The workshop threw light on the ambivalent attitudes and the call from the national parks for individually tailored approaches.

Uncertainties, sensitivities ... and ambivalence

The process of choosing the most beautiful natural landscape of the Netherlands appears to mark the end of a period in which the national parks have been more or less neglected. These changes inevitably bring uncertainty and sensitivities. Underlying them all is the question of who is dictating the direction to be taken, where the leadership is coming from. Another uncertainty is what it will mean to come out of the process as a winner or a loser? What consequences will there be for the two national parks that did not submit bids? Or will there be no losers and all the national parks will retain their status, with each park allowed to shape its own development process? There are people who think that the Netherlands, as a small country, has too many national parks compared with other countries and that the aim should be to reduce the number. Some stress that reducing the number of parks is not an end in itself. A choice was made at the time to establish 20 national parks as a 'string of pearls' representing the diversity of nature in the Netherlands. This may explain the sometimes rather harsh tone of the debate. In particular, differences in legal status and administrative position create difficulties for some parks and therefore some statements made by the various secretaries represent opposing viewpoints and may even come across as unsympathetic. This discussion is fed by two important and interconnected sources of ambivalence, which are explained below.

Aiming for autonomy while receiving government support

The main source of ambivalence is aiming for autonomy while receiving government support. This is more of a background debate that applies not only to the national parks, but particularly among land managers who receive grants for conservation management. More government support increases the recipients' dependency and the differences in the level of support are currently very big. This is reflected, for example, in the question of whether the natural areas in the parks should be freely accessible for everyone to experience, or whether nature should be included in the business model and so only accessible to those who pay, and also in the discussion about what a national park should be exactly and who in the end has the right to decide. The governance discussions prompted by the

competition involve issues of ownership, power, positioning and control. Who is the public face, who allocates status and resources, and who may have the power to abolish parks?

International tourism as well as regional integration

The second source of ambivalence is preparing for the future and the idea of attracting more foreign tourists. The need for parks to 'stand on their own two feet' and become self-sufficient in recent years has led many parks to develop strong ties with the region and this is an ongoing process. In the debate it has become clear that not everyone thinks a strategy of attracting more international tourism is a feasible option, despite the fact that the parks have included this in their own bid books (for the World Class National Parks Programme). They signed up for this strategy because not taking part in the competition was simply not an option; the potential consequences were too risky. Prudence will therefore be required when implementing any such plans for expanding international tourism in the national parks. Instead of an agreed framework for action, such plans could be seen as strategic guidelines for working with energy and confidence at creating a system of new style national parks.

Bespoke approach needed

The discussions during the workshop made it clear that there is much frustration among people working for the national parks. For example, complaints were made about the high costs of taking part in the competition, particularly in the light of all the cutbacks that have been imposed on the parks. This poses a dilemma. On the one hand, it is logical to establish and intensify cooperation with positive thinkers who are keen to maintain the impetus and roll out the bid books to create new style national parks. On the other hand, a healthy dose of realism is needed that takes on board the political and administrative insights from those on the front line. Moreover, it is important to realise that the bid books provide no guarantee of obtaining the political and administrative commitment needed to establish a strong brand. Considering the results of the workshop, it would seem sensible to choose an approach based on the potentials of the individual parks, one which is flexible enough to offer opportunities for parks with a strong regional orientation. This bespoke approach would allow the development of a diverse system of new style national parks. To do this it will be necessary to bring visionaries and realists together, especially at the level of the individual parks.

Reflection

Our study concentrated primarily on the implications of the decentralisation of nature policy and abandonment of national government responsibilities for the national parks and investigated the organisational and financial consequences for the national parks. In the light of recent developments, the conclusions of our research can be formulated in broader terms than just this process. As the World Class National Parks Programme is about half way through its term, and considering the initiative sparked by the vote for the most beautiful natural landscape of the Netherlands, we take the challenge set out in the World Class National Parks Programme as the starting point:

- national parks are a stronger brand;
- national parks contain unique natural areas of national and international allure;
- national parks attract more visitors and contribute to a better distribution of visitors over the country;
- national parks contribute to better socioeconomic development in the region and are inextricably bound up with the region;
- national parks have an effective governance structure.

Below we explore in greater depth the relation between our findings and the new aims and ambitions for the national parks. We draw conclusions, make recommendations, suggest additional ideas and conclude with an epilogue.

Conclusions

Our conclusions relate to the search for a new *modus operandi* by the national parks following the decentralisation of nature policy and to the situation that has arisen following the selection of the most beautiful natural landscape of the Netherlands.

Uncertainty about responsibilities

We conclude that the responsibilities for the governance and consultative processes in the national parks have not been clearly defined. The national government remains responsible for establishing and defining the boundaries of national parks; in some cases the responsibility for governance has been taken over by the province and in other cases it has not. As a result it is not clear who is ultimately responsible for the national parks. Those working on the ground are also not sure what the national government's responsibility entails exactly.

Search for new sources of finance; survival first

We conclude that some of the parks have ended up in a sort of vacuum. They have had to reinvent their administrative arrangements and social role, and have also had to look for new sources of finance. They have done this with varying degrees of success. The key conclusion from this study is that most of the national park organisations are simply trying to survive.

Differences in social role, administrative arrangements and their success

In addition, we conclude that large differences have arisen between the administrative arrangements and social roles of the parks and in how successful these have been. The Drenthse Aa National Park has been particularly successful. This park is a major element in the branding, marketing and regional planning of the whole region and also has an investment role. Grenspark De Zoom-Kalmhoutse Heide has followed more or less the same model. Originally reliant on two financiers (the Dutch and Flemish governments), it now has about 20, while still retaining the contribution from the Flemish government. The park is well run because it has taken on a (partly financed) coordinating role in European restoration projects and projects under the national nitrogen reduction programme, which allows it to establish close working relations with municipalities, water authorities and others. Where things have not gone so well, the regions miss such an institutional framework for action. Almost all the parks set out to establish new forms of local and regional co-ownership and public-private partnerships. Steps in this direction have been taken in all the parks, but unfortunately in most cases this has not solved their continuity problems: providing a structural source of funding.

Most of the parks have had to develop new business models that will make them self-sufficient. If we review all their experiences, we can conclude that although they have made some progress and have had some successes, in general they have not been enough to make a real difference. If the revenues are set against the efforts made to obtain them, it is clear that not much can be expected of these initiatives. This does not necessarily mean that the search for new business models should be abandoned, because these models are significant for obtaining support from the local community and they do provide a basis for new forms of public-private partnerships in the national parks.

New elan

These outcomes stand in contrast to the enthusiasm and renewed interest following the vote for the most beautiful natural landscape of the Netherlands. This means that the process of devising the nuts and bolts to implement the motion and amendment by Jacobi and Van Veldhoven, such as the World Class National Parks Programme, has got off to a difficult start. From being in a situation in which they are mainly concerned with survival, the national parks have been catapulted back into the political limelight and have received numerous reactions from government officials; the main problem will be preventing new plans and ideas from getting bogged down in endless meetings. The recommendations arising from this study address how to design governance arrangements that can sustain the new enthusiasm.

These conclusions are not intended as criticisms of the individual actors in the field, but aim to make a contribution to a process of reflection and learning that will make it possible to negotiate problems with ease.

Recommendations

Drawing on these conclusions, we formulate a number of recommendations. These recommendations are necessarily somewhat radical, because there is a considerable discrepancy between the current situation and the intended new style national parks. They address the governance of the national parks in a wide sense.

New definition: commonality (uniqueness of the national parks) and differentiation (= bespoke approaches)

The most important recommendation is that there is a need for a model that allows both standardised and bespoke arrangements.

For the standardised arrangement, we recommend adopting a more precise definition of what a national park is. The intention must not be to strip some parks of their status, but to create a clear reference frame for determining how special they are and what they should be worth to the country.

A bespoke approach could seek to realise a sustainable political, administrative and financial situation that is sufficiently robust to roll out independent programmes, as is the case in the Drentsche Aa and the Hoge Veluwe.

Expand the definition to include culture and landscape

Consideration should be given to expanding the definition of national parks to cover not only nature but also the landscape and cultural history. This would allow the national parks to develop further by drawing on the landscape and cultural context.

Establish a legal regime

It is also worth giving thought to creating a legal structure for the national parks, and if necessary adopting specific protection regimes. Although this last recommendation would impose certain restrictions, advantages could also be offered, such as a reduction in the VAT rate for the products and services of companies closely connected with national parks affected by these legal restrictions. This makes the introduction of a legal regime negotiable, and the provinces and other stakeholders would not have the impression that the national government is trying to impose additional protection measures via the back door.

The following concrete actions are proposed:

- Let the national parks collectively agree on a differentiated approach, with parks pursuing a regional, national or international orientation based on their individual ambitions. The national parks do not all have to have the same aims and ambitions. Some may focus on attracting international tourists, while others tailor their facilities and marketing to the regional and local population. Of course, all national parks must meet a set of minimum conditions regarding quality.
- Proceed with the further integration of nature with cultural heritage. The example of Giethoorn shows that this approach can attract large visitor numbers. Care should be taken not to adopt policies over the heads of the local population. An option in this category could be, in cooperation with the Van Gogh Museum in Amsterdam, to build a new Van Gogh Museum in the proposed new Van Gogh National Park. The possibilities for linking cultural crowd pullers with national parks should be investigated separately for each location.
- Make a one-time investment in financial, legal and administrative structures, based on analyses and support tailored to individual parks. Establish a working group of experienced experts (legal, financial/business and administrative) to do this, and make use of the knowledge already available. A model and inspiration for this working group can be found in the advisory committee chaired by Riek Bakker Commission, which reviewed 14 area development planning processes. It is important that the chair of such a working group comes from business and possesses the capacities and status that merit direct access to all the responsible government officials he or she wants to involve in the process.

Finally, we make the following recommendation on the procedural aspects:

- Thoroughly scrutinise the commitment and assurance shown to the bid books by all stakeholders in the national parks, and maintain this commitment and assurance during the implementation of the bid books. This is possible if each park works towards a target scenario using a co-investment method according to the principle of the more someone puts in, the more say they have in the governance of the park.

Additional ideas

To close, we put forward three more ideas for consideration. We are aware that achieving the ambitions for the national parks is a very big step indeed and we propose these more unconventional ideas because conventional measures are sometimes simply not up to the task.

- Investigate the possibility of giving grant aid to the national parks from the State Lottery (which currently does not fund charitable causes), given that the Post Code Lottery declined a few years ago. Germany already uses this type of arrangement.
- Allow municipalities to provide finance for the parks and amend the Joint Arrangements Act accordingly.
- Ensure a balance between earning power and ecological health by involving the public in large numbers through citizens' panels, citizens' budgets and including members of the public in the ownership structure, for example by selling ownership certificates (similar to the citizens' initiative in Dommelbimd).

Epilogue

Evaluate the process of preparing the bid books

This study examined the situation of the national parks as it was during the preparation of the bid books. The fact that the respondents were busy preparing these bid books will inevitably have coloured their responses, but it is not easy to establish whether this had a positive or negative influence on their views. The researchers heard many different rumours about the bid books, but we have not recorded these here because they consisted of informal or casual remarks that could not be verified or placed within a specific context. An accurate reconstruction of the process of preparing the bid books would make for very interesting reading, and this information could be used to make future governance arrangements more responsive to the various sentiments and motivations.

1 Inleiding

Aanleiding onderzoek

Nationale parken omvatten met elkaar een oppervlak van momenteel 3% van de beschermde natuurgebieden van Nederland (dit omvat Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk Nederland). De nationale parken verkeren in een transitie. Met de decentralisatie van het natuurbeleid heeft het Rijk sinds januari 2013 ook verschillende rijkstaken laten vallen, waaronder de nationale parken. Provincies hebben de autonomie om zelf te beslissen of zij die vervallen rijkstaken al dan niet van het Rijk overnemen. Vervolgens is naar aanleiding van een motie (november 2013) en een amendement (november 2014) van de Tweede Kamerleden Lutz Jacobi en Stientje van Veldhoven begin 2015 een Programma Nationale Parken van Wereldklasse gestart, waarbij onder andere het ministerie van Economische Zaken en provincies zijn betrokken. Tegelijkertijd is de overheidsfinanciering voor natuur in de afgelopen jaren afgenomen, waardoor, onder andere gedreven door financiële omstandigheden, nieuwe samenwerkingsverbanden voor natuur zijn ontstaan. Dit brengt verandering in bestuurlijke, organisatorische, financiële en sociale structuren met zich mee.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in het kader van Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT N&M). Het PBL onderzoekt in een meerjarenprogramma de veranderende rol van provincies en maatschappelijke partijen na het afsluiten van het Natuurpact. Het voorliggende onderzoek past daar ook in. Het gaat er in dat programma om daarbij om expliciet de rollen van overheden en maatschappelijke partijen te benoemen. Het voorliggende onderzoek betreft dus geen beleidsevaluatie, maar een analyse van de veranderende omstandigheden: beleidsveranderingen, veranderende rol van het Rijk, provincies en veranderende rollen van betrokkenen bij de nationale parken. Voor de opdrachtgever is het belangrijk dat dit onderzoek een landsdekkend beeld geeft. Daarnaast zijn de bestuurlijke herzieningen interessant, omdat zij kunnen worden gezien als het met de samenleving opnieuw uitvinden van de beste manier om natuurwaarden te beschermen en open te stellen voor iedere burger. Met de decentralisatie van het natuurbeleid is er een duidelijke eerste stap gezet door de Rijksoverheid en dat roept de vraag op hoe de samenleving daarop heeft gereageerd. De nationale parken vormen daarmee als casuïstiek een interessante categorie, geredeneerd vanuit de decentralisatie van het natuurbeleid (waarbij de nationale parken feitelijk als rijkstaak zijn vervallen).

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om de governance (of wel de zeggenschap, de organisatievormen, de financieringsvormen en de manieren van branding en marketing) van de afzonderlijke nationale parken in beeld te brengen.

Door in te zoomen op een setting – de nationale parken als casuïstiek – waar daadwerkelijk bestuurlijke reorganisatie plaatsvindt, kan dit project een beeld verschaffen van de manier waarop veranderende verhoudingen tussen overheid en maatschappij worden verankerd en wat uiteindelijk de verwachte effecten hiervan zijn op de natuur en economie.

Probleemstelling

Het onderzoek richt zich op het in beeld brengen van de transitie van de Nationale Parken:

Hoe is de governance (beleid, organisatie, financiering, branding en marketing) in de Nationale Parken vanaf 2011 veranderd?

Deze centrale onderzoeksvraag kan worden onderverdeeld in vier subvragen:

- 1) Wat is de huidige en toekomstig gewenste situatie voor de verschillende nationale parken wat betreft samenwerking, beleid, beheer, organisatie en zeggenschap? En waarom?
- 2) Welke verschuivingen voor beleid, beheer en organisatie vinden momenteel plaats in nationale parken; en wat was de aanleiding daartoe?

-
- 3) Hoe worden deze verschuivingen ingebed in de nieuwe organisatiestructuur van nationale parken mede vertaald naar verdienmodellen en branding en marketing van het concept nationale parken?
 - 4) Wat zijn (te verwachten) effecten van de verschuivingen in termen van groen (natuur en biodiversiteit) en groei (inkomsten)?

Relevantie project

Voor beleidsbetrokkenen (EZ, provincies, manifestpartners) is inzicht in de mate waarin nieuwe arrangementen en rollen tot stand (kunnen) komen essentieel. Zo kan namelijk getoetst worden hoe de omslag in het natuurbeleid, zoals uitgewerkt in de Rijknatuurvisie en het Natuurpact, uitwerkt in de praktijk (de veronderstelling is namelijk dat deze omslag bijdraagt aan effectiever en efficiënter en meer gedragen natuurbeleid).

De doelgroepen van dit onderzoek zijn: het PBL, het ministerie van Economische Zaken, provincies, gemeenten, nationale parken en andere betrokkenen bij nationale parken.

Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is de volgende werkwijze gevolgd.

In maart 2016 is het Festival van de Nationale Parken van Wereldklasse bezocht en hebben twee onderzoekers aan workshops deelgenomen. Vervolgens zijn verkennende gesprekken gevoerd met de secretaris van het Samenwerkingsverband Nationale Parken (SNP) en met de Programmadirecteur Nationale Parken van Wereldklasse omtrent de huidige en gewenste situatie bij de verschillende nationale parken (zie bijlage 2).

Vervolgens is er een quick scan gehouden. De quick scan hield in dat er telefonisch zes vragen (zie bijlage 1) zijn voorgelegd aan de secretarissen of vergelijkbare respondenten van de twintig afzonderlijke nationale parken. Die vragen hadden betrekking op de verkennende inventarisatie van huidige en gewenste situatie bij de verschillende nationale parken (deelvraag 1). Hierbij is ook doorgevraagd naar het verschil tussen huidige en gewenste situatie en wat het beoogde effect daar van is in termen van groen en groei. Die vragen zijn zo neutraal mogelijk gesteld. Naar aanleiding van de telefonische gesprekken zijn verslagen gemaakt. Die verslagen zijn voorgelegd aan de gesprekspartners om te corrigeren, aan te vullen dan wel te nuanceren of aan te scherpen.

Op basis van de gespreksverslagen is een conceptrapport geschreven. Daarbij is informatie op een hoger abstractieniveau geaggregeerd en geclusterd zonder daarbij de nuances van overeenkomsten en verschillen tussen de nationale parken te willen verliezen. Hierna zijn de resultaten van de quick scan van het conceptrapport in een powerpointpresentatie weergegeven (zie bijlage 4). Half november 2016 zijn die resultaten aan een deel van de gesprekspartners (zie bijlage 3) gepresenteerd tijdens een workshop gehouden op 15 november 2016. Het doel van de workshop was om de afzonderlijk opgehaalde resultaten geaggregeerd en op hoofdlijnen te presenteren en met elkaar te toetsen, te bediscussiëren en te nuanceren.

Vervolgens hebben de onderzoekers deelgenomen aan een andere workshop op 22 november 2016, die georganiseerd was door het Programmabureau Nationale Parken van Wereldklasse. Eén van de onderzoekers heeft een powerpointpresentatie verzorgd (zie bijlage 5) en alle drie de onderzoekers hebben deelgenomen aan verschillende workshopgroepen rond de governance in de toekomstige nationale parken. De presentatie was niet voorzien in de werkwijze van het onderzoek, maar bood een kans om te toetsen of de bevindingen uit dit onderzoek herkend en erkend worden door betrokkenen uit het veld van de nationale parken. Tot slot is de verzamelde informatie in dit rapport weergegeven.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Allereerst worden de veranderingen in het beleidskader rond de nationale parken weergegeven (hoofdstuk 2). Vervolgens worden de resultaten van de quick scan gepresenteerd (hoofdstuk 3). Hierna volgen de resultaten van de workshop (hoofdstuk 4). Tot slot wordt het rapport afgesloten met conclusies, aanbevelingen en een doorkijk naar de toekomst (hoofdstuk 5).

2 Gewijzigd beleidskader nationale parken

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we eerst het ontstaan en de kenmerken van de nationale parken (par. 2.2). Dit is van belang om wijzigingen in het beleidskader van de nationale parken te kunnen duiden en te kunnen analyseren. Die wijzigingen in het beleidskader hebben zich op verschillende momenten voltrokken. Allereerst toen het Rijk in 2011 besloot om taken van het natuurbeleid te decentraliseren. In Nederland zijn de nationale parken als rijksbeleidscategorie afgeschaft bij de afspraken over de decentralisatie van Natuurbeleid in 2012. In het Onderhandelingsakkoord is vermeld dat de nationale parken sinds 1 januari 2013 één van de vervallen rijkstaken zijn waarover geen afspraken tussen Rijk en provincies worden gemaakt (par. 2.3).

De tweede verandering in het beleidskader dient zich aan als kamerlid Stientje van Veldhoven (D66) in het begrotingsdebat van Economische Zaken op 7 november 2013 toenmalig staatsecretaris Sharon Dijksma oproept om de nationale parken te versterken, zichtbaarder te maken en te vergroten. Van Veldhoven dient vervolgens samen met Lutz Jacobi (PvdA) eind november 2013 een motie in die met meerderheid van stemmen wordt aangenomen. Een jaar later, eind 2014, dienen de Kamerleden Stientje van Veldhoven (D66) en Lutz Jacobi (PvdA) een notitie in om samen met belanghebbenden van de nationale parken een sterk merk te maken en daar een nieuwe standaard voor te ontwikkelen.

Eind 2014 is er in de Tweede Kamer bij het bespreken van de Natuurvisie van het Rijk een amendement ingediend door Lutz Jacobi en Stientje van Veldhoven met als strekking dat er toegewerkt moet worden naar een beperkt aantal 'Nationale parken nieuwe stijl' die elk een groter samenhangend gebied beslaan. Het zal moeten gaan om iconische gebieden die internationaal toeristisch vermarkt kunnen worden. In die gebieden gaat het naast natuurwaarden ook om cultuur, recreatie en ondernemerskansen (par. 2.4). Op 1 maart 2015 werd het driejarig Programma 'Nationale Parken van Wereldklasse' vanuit het ministerie van Economische Zaken gestart om de ideeën van Van Veldhoven en Jacobi uit te voeren (par. 2.5). Het hoofdstuk sluit af met een reflectie op de veranderingen in de beleidskaders (par. 2.6).

2.2 Nationale parken

Een nationaal park is een park waarbinnen natuur beschermd wordt. De staat erkent de nationale betekenis van een dergelijk park en waarborgt de bescherming. De term *nationaal park* is en wordt op verschillende manieren gebruikt. Een veel gehanteerde betekenis is een groot tamelijk ongestoord natuurgebied conform de definities van de International Union of Conservation of Nature (IUCN) voor beschermde natuurgebieden. De term is echter veel ouder dan de IUCN en had en heeft in verschillende landen een andere betekenis. Het Engelse nationale park is bijvoorbeeld onvergelijkbaar met het Amerikaanse nationale park en beide wijken weer af van de Nederlandse en Belgische situatie.

Ontstaansgeschiedenis nationale parken

De eerste nationale parken in Nederland ontstonden in de jaren dertig van de vorige eeuw. In 1930 stichtte Natuurmonumenten Het Nationaal Park Veluwezoom, gevolgd door -eveneens particulier- Het Nationale Park De Hoge Veluwe in 1935. In 1950 gingen verschillende overheden over tot het oprichten van de 'Stichting van het Nationale Park De Kennemerduinen'. Deze verwierf een groot duingebied ten westen van Bloemendaal. Deze Nederlandse parken waren zeer afwijkend van de Amerikaanse parken: het ging niet om grote stukken ongerepte natuur, private partijen waren dominant en productie, vooral van hout, was normaal.

In 1969 werden er binnen de internationale natuurbeschermingsorganisatie IUCN afspraken gemaakt over aard en status van een nationaal park. Het werd als verwarrend ervaren dat overal op de wereld nationale parken waren ontstaan die zeer uiteenliepen als het ging om bescherming, gebruik en omvang. Volgens de IUCN-definitie is een nationaal park:

- een natuurgebied,
- met een aaneengesloten oppervlakte van aanzienlijke omvang,
- dat beschermd wordt, en
- waarvoor de hoogste autoriteit in een land zich verantwoordelijk voelt.

Hoofdfunctie van een nationaal park is natuurbehoud, maar in een nationaal park is recreatief medegebruik mogelijk, zolang dit geen schade berokkent aan natuur en landschap. Deze definitie is verschillende malen aangepast of om belangrijk geachte nationale parken onder de definitie te laten vallen of om juist duidelijkheid te scheppen door beperkingen. De praktijk nadien leert dat de verscheidenheid aan parken nog steeds groot is. Wel kan worden gezegd dat de activiteiten van IUCN veel overheden stimuleerden tot een aangepast nationale parkenbeleid en de stichting van nieuwe parken. Periodiek organiseert de IUCN wereldconferenties over nationale parken.

Huidige nationale parken

Inmiddels zijn er twintig Nationale Parken in Nederland (figuur 1) en daarnaast in totaal zes op Saba, St. Eustatius en Bonaire. De Nationale Parken richten zich op natuurbescherming en ontwikkeling van natuur en landschap, natuurgerichte recreatie, natuureducatie en voorlichting en onderzoek.

Nationale Parken



Bron: LNV.

WUR/feb10/1314
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

Figuur 1. De twintig Nationale Parken in Nederland (bron: CBS et al., 2016).

De gedachte die ten grondslag ligt aan het bestaande stelsel van nationale parken is dat voor de belangrijkste ecosystemen in Nederland een gebied als nationaal park wordt aangewezen dat daarvoor representatief is en dat een uitzonderlijke kwaliteit vertegenwoordigt. Deze gebieden gelden als

voorbeeld van dat ecosysteem. Nationale parken kennen geen eigenstandig wettelijk beschermingsregime. Aanwijzing van de parken leidt als zodanig dus niet tot de toepasselijkheid van extra beschermingsmaatregelen. Voor zover de nationale parken tevens een beschermd natuurmonument of een Natura 2000-gebied zijn, geldt het beschermingsregime als neergelegd in hoofdstuk 3 van de Natuurbeschermingswet 1998. Voorts vallen alle huidige nationale parken binnen de ecologische hoofdstructuur, dat tegenwoordig de naam Natuurnetwerk Nederland draagt, waarvoor een planologisch beschermingsregime geldt.

Een misvatting kan zijn dat het natuurbeheer vóór de decentralisatie werd betaald vanuit het geld dat het Rijk voor nationale parken beschikbaar stelden. Dit was niet het geval. Terreineigenaren in nationale parken kregen voorheen - en krijgen nog steeds - individueel een beheervergoeding vanuit de juridische status dat hun gebied is aangemerkt als Natura 2000-gebied en niet vanuit het feit dat hun terrein is gelegen in een nationaal park. Er ging dus voor de decentralisatie al geen geld van het Rijk voor natuurbeheer naar nationale parken, maar er ging en gaat nog steeds geld voor natuurbeheer naar individuele terreinbeheerders. Met andere woorden: de bekostiging van het natuurbeheer staat in die zin volledig los van de financiering van nationale parken. Voor de decentralisatie werd rijksgeld voor nationale parken vooral besteed aan het voorbereiden van overleg tussen overheden, terreinbeheerders en gebruikersgroepen, voor voorlichting en educatie en voor het mogelijk maken van onderzoek en voor de afstemming tussen de nationale parken in het stelsel van nationale parken.

Samenwerkingsverband Nationale Parken

De stichting Samenwerkingsverband Nationale Parken (SNP) is sedert 2005 een bestaand samenwerkingsverband tussen twintig nationale parken en tussen betrokkenen bij die parken, zoals overheden, terreinbeheerders als Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, particuliere grondeigenaren en het Instituut voor Natuureducatie en Duurzaamheid (IVN), dat coördinator is van de educatieactiviteiten. Een netwerk van organisaties is betrokken bij het beheer en behoud van de nationale parken. Vanuit hun eigen expertise en bevoegdheden dragen zij bij aan de realisatie van topnatuur en topkwaliteit van de beleving van deze natuur in Nederland. In de Stichting SNP zijn deze organisaties verenigd. De Stichting SNP biedt een platform waar de verschillende partijen elkaar kunnen ontmoeten en expertise, ervaringen en ideeën kunnen uitwisselen. Op dit moment bestaat de financiering van het SNP louter uit een bijdrage van ieder nationaal park aan dat samenwerkingsverband. Op jaarbasis gaat het over een kleine veertigduizend euro. Tot 2013 was het budget voor het SNP zo'n driehonderdduizend euro per jaar, gefinancierd vanuit het ministerie van Economische Zaken, maar dat is stopgezet naar aanleiding van de decentralisatie. Van het werkbudget van veertigduizend euro wordt de coördinator van het SNP betaald.

De laatste tijd ontstaat er voor het SNP weer nieuw perspectief, onder meer onder invloed van het Programma Nationale Parken van Wereldklasse. Staatsbosbeheer heeft bovendien als één van haar doelen voor de komende jaren het fenomeen *Nationaal Park* heel nadrukkelijk in beeld en geeft aan dat het hun veel waard is als die samenwerking tussen nationale parken gefaciliteerd blijft. Er zijn nog geen concrete toezeggingen, maar er wordt gekeken of hierover goede afspraken gemaakt kunnen worden met Staatsbosbeheer. Het nieuwe perspectief gaat niet alleen over geld trouwens, het gaat ook over voldoende vertrouwen, kracht en doorzettingsvermogen om dingen voor mekaar te krijgen als samenwerkingsverband. Misschien in een wat andere setting, misschien wel met nieuwe nationale parken erbij, maar in elk geval gezamenlijk.

2.3 Decentralisatie

In het Regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid' van het kabinet Rutte 1 (2010) is vastgelegd dat natuur tot één van de drie kerntaken van de provincies behoort. De provincies krijgen volgens het regeerakkoord meer zeggenschap over natuurbeheer. Het gaat dan onder meer over het beheer van de herijkte Ecologische Hoofdstructuur, wat nu Natuurnetwerk Nederland (NNN) heet. Het toenmalig kabinet was van mening dat met de decentralisatie van natuurtaken naar de provincies meer recht wordt gedaan aan de integrale verantwoordelijkheid van provincies over de inrichting van het landelijk gebied.

Het Rijk besluit in 2011 om een aantal taken van het natuurbeleid te decentraliseren. Het Rijk en het Interprovinciaal Overleg¹ hebben hiertoe op 20 september 2011 het Onderhandelingsakkoord 'Decentralisatie natuur' gesloten². Het akkoord bevat een uitwerking³ van een paragraaf over natuur en landelijk gebied omtrent de overkoepelende bestuursafspraken 2011-2015 tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Ter verduidelijking en uitwerking hebben deze betrokken partijen op 7 december 2011 een aanvullend akkoord⁴ gesloten. Op 8 februari 2012 zijn vervolgfafspraken⁵ gemaakt.

Omdat nationale parken onderdeel zijn van het Natuurnetwerk Nederland worden de provincies verantwoordelijk voor het natuurbeheer van de parken en is verder in het onderhandelingsakkoord vastgelegd dat nationale parken behoren tot de vervallen rijkstaken. (Staatscourant, 20 december 2012). In het Onderhandelingsakkoord is tevens vastgelegd dat over deze taken geen afspraken tussen Rijk en provincies worden gemaakt. De provincies kunnen dus zelf bepalen of en hoe zij de rijksbevoegdheden oppakken die komen te vervallen. Het betreft de volgende bevoegdheden voor individuele parken, zoals vastgelegd in de Regeling aanwijzing nationale parken: de organisatie van het NP-secretariaat, de benoeming van voorzitters, het vaststellen van de begrenzing, en het vastleggen van de organisatiestructuur van de parken (waaronder de samenstelling van het overlegorgaan). Ook de planologische bescherming en het beheer van deze gebieden vallen onder de verantwoordelijkheid van de provincies.

In aanvullende afspraken van 7 december 2011 op het Onderhandelingsakkoord staat dat de provincies de parkoverstijgende zaken niet van het Rijk zullen overnemen. Deze parkoverstijgende zaken betreffen de borging van het begrip *Nationale Parken* en het huidige stelsel en de ondersteuning door het Rijk van het Samenwerkingsverband Nationale Parken (SNP) en de educatie- en communicatiefunctie door het IVN. Tevens is in de aanvullende afspraken opgenomen dat de provincies de zaken rond overlegorganen niet overnemen. Dit laatste betekent dat het de parken vrij is om hun eigen organisatievorm te kiezen (wat aansluit op de ingezette praktijk). Met de uitvoeringsafspraken tussen Rijk en IPO van 8 februari 2012 werd het pad vrijgemaakt om met de daadwerkelijke uitvoering van de decentralisatieafspraken te starten. In de Regeling aanwijzing nationale parken is vastgelegd welke bevoegdheden Rijk en provincies tot nu toe hebben voor de nationale parken.

Om het huidige stelsel van nationale parken in Nederland te borgen, is in ieder geval in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012) een passage opgenomen waarin wordt ingegaan op de belangrijke recreatieve, educatieve en natuurwaarde van de nationale parken en dat ze deel uitmaken van de (herijkte) EHS. Om continuering van het stelsel van nationale parken te waarborgen wordt in de SVIR vermeld dat er een stelsel van nationale parken is, en dat het beleid voor nationale parken niet langer een rijksverantwoordelijkheid is en aan de provincies wordt gelaten. Na de decentralisatie van natuur van het Rijk naar de provincies, is de Regeling aanwijzing nationale parken overeenkomstig de gewijzigde bevoegdheden aangepast.

Het Rijk is in eerste instantie bereid om tot en met 2013 - voor zover het directoraat-generaal Agro & Natuur van EZ daartoe over voldoende middelen beschikt - het SNP en de educatie- en communicatiefunctie zoals die door het IVN wordt uitgevoerd te ondersteunen. Om de decentralisatieopdracht van de nationale parken uit te voeren, zijn per 1 januari 2013 de benoemingsbesluiten van de voorzitters van de overlegorganen van de nationale parken vervallen. Dit betekent dat per genoemde datum de voorzitters geen vergoeding van rijkswege meer ontvingen voor hun (parkoverschrijdende) werkzaamheden. Dit liet onverlet dat de voorzitters dezelfde functie uit zouden kunnen blijven oefenen, mits de bevoegde instantie na uitwerking van de decentralisatie van de nationale parken hen daarvoor aan zouden stellen.

¹ Afgevraagd kan worden in hoeverre provincies juridisch gebonden zijn als het IPO heeft ondertekend. Niet duidelijk is of provincies ook afzonderlijk hebben getekend.

² Bijlage 131283 bij Kamerstukken II 2010/11, 30 825, nr. 107.

³ Kamerstukken II, 2010/11, 29 544, nr. 336.

⁴ Bijlage 144712 bij Kamerstukken II 2011/2012, 30825, nr. 143.

⁵ Bijlage 153993 bij Kamerstukken II 2011/2012, 30 825, nr. 153.

De uitspraak in het Deelakkoord 'Decentralisatie Natuur' dat de nationale parken niet meer tot de rijkstaken behoren, waarbij het een autonome bevoegdheid van de provincies wordt of er nog invulling wordt gegeven aan een verantwoordelijkheid voor nationale parken, staat volgens het Samenwerkingsverband Nationale Parken (brief van 27 oktober 2011) op gespannen voet met door het Rijk gemaakte internationale afspraken. De toenmalig staatssecretaris Bleker bestreed dit:

"De IUCN-resolutie, waarnaar in de brief van het SNP wordt verwezen, is niet juridisch bindend, maar betreft een verzoek aan partijen om op een bepaalde manier met het begrip Nationale Parken om te gaan. Met de feitelijke aanwezigheid en invulling van de Nationale Parken wordt in Nederland aan die afspraken voldaan. De enige internationale verplichting van Nederland ten aanzien van Nationale Parken betreft de overeenkomst met Vlaanderen op grond waarvan het grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide is ingesteld." (TK, 2011-2012, 30825, nr. 119).

Hier zijn echter wel enige kanttekeningen bij te plaatsen. Als het Rijk over de aanwijzing en de begrenzing van de nationale parken blijft gaan, dan komt daar vanuit de IUCN-resolutie ook een beschermingstaak uit voort. De nationale parken zijn echter vrijwel in hun geheel onderdeel van Natura 2000 en/of de Ecologische Hoofdstructuur/Natuurnetwerk Nederland. Daarmee is er voorzien in een juridische bescherming en financiering van het beheer los van de status van nationale parken.

Met de aankondiging in de Staatscourant (20 december 2012) van de vervallen rijkstaken voor de instelling van de overlegorganen van de nationale parken ontstond daarmee per 1 januari 2013 een nieuwe situatie voor nationale parken waarbij zij afhankelijk waren van de opstelling van de provincies wat betreft nationale parken. De provincies hebben toen niet alle taken van het Rijk voor de nationale parken overgenomen. Provincies wilden de autonomie bewaren om te beslissen of zij zich al dan niet zouden inlaten met beleid en financiering van de nationale parken. Daarmee ontstond de situatie dat de nationale parken niet meer onder verantwoordelijkheid van het Rijk vielen en ook niet per definitie onder de verantwoordelijkheid van de provincie. Daarmee was geregeld onder wiens verantwoordelijkheid het nationale parkenbeleid per definitie niet viel, maar er was niet vastgelegd wiens verantwoordelijkheid het dan wel was.

De wijze waarop de betrokken eigenaren en gebruikers zich organiseren en hoe zij andere maatschappelijke organisaties betrekken is voortaan primair een aangelegenheid van de eigenaren en gebruikers zelf (Staatscourant, 20 december 2012). De provincies hebben de bekostiging en uitvoering van de educatieve en voorlichtende functies van de nationale parken en het nationale samenwerkingsverband niet overgenomen. Het Rijk was bereid om het Samenwerkingsverband Nationale Parken tot 1 januari 2014 te ondersteunen (Staatscourant, 20 december 2012). Volgens het bestuursakkoord nemen de provincies de verantwoordelijkheid van de borging van het huidige stelsel van nationale parken niet van het Rijk over (Staatscourant, 20 december 2012). De financiering van het Rijk voor het SNP is met ingang van 2014 beëindigd en niet door de provincies overgenomen.

Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de aanwijzing en begrenzing van Nationale Parken, overeenkomstig de resolutie van de IUCN⁶. Ook de bescherming en versterking van het merk en het stelsel van nationale parken is nog steeds een verantwoordelijkheid van het Rijk. Budget en organisatie van de nationale parken is overgelaten aan de regio. Dit leidt tot een grote diversiteit in organisatie en budget per nationaal park. Sommige provincies hebben de oude overlegorganen herbenoemd en budget beschikbaar gesteld. In andere regio's is de organisatie overgelaten aan beheerders of gemeenten (<http://www.nationaalpark.nl/>).

2.4 Nationale parken nieuwe stijl

Een post op LinkedIn (in groep 'Natuurmonumenten') van Stefan Pasma leidde in september 2013 tot een groot artikel in dagblad Trouw: 'Negen parken, robuust en wild' - deel 1 en deel 2. Stefan Pasma is oprichter van de website ongerepte-natuur.nl, publicist over wilde natuur en adviseur stedelijk groenbeheer bij de gemeente Utrecht. Met de post van de stelling op LinkedIn pleitte hij voor een

⁶ Afgesloten op 1 december 1969 te New Delhi in India.

grondige versterking en opwaardering van het stelsel van de huidige 20 nationale parken in Nederland. Zijn boodschap: halveer het aantal nationale parken tot zo'n stuk of tien, maak de parken veel en veel groter en geef volop ruimte aan meer wilde natuur. De nationale parken zijn namelijk hét visitekaartje van de Nederlandse natuur maar er zit veel meer potentie in voor (nieuwe) robuuste, zelfredzame natuur én bezoekers uit binnen- en buitenland, dan in de huidige parken het geval is. Ook dwingen de beschikbare, krappe budgetten voor natuur tot een efficiëntere besteding. Het artikel 'Negen parken, robuust en wild' in dagblad Trouw is zelfs van invloed op de besluitvorming in de Tweede Kamer. In het begrotingsdebat van Economische Zaken op 7 november 2013 roept kamerlid Stientje van Veldhoven (D66), staatssecretaris Sharon Dijksma op om de nationale parken te versterken, zichtbaarder te maken en te vergroten.

Van Veldhoven dient vervolgens samen met Lutz Jacobi (PvdA) hiertoe een motie in die met meerderheid van stemmen (PvdA, SP, CDA, D66, CU en GL) wordt aangenomen (november 2013). De Tweede Kamer verzoekt in die motie (TK, vergaderjaar 2013-2014, 33750 XIII, nr. 61) de regering, met het oog op de toekomst, over de kwaliteit en toegankelijkheid van de nationale parken in overleg met de provincies te komen tot:

- het vergroten van de zichtbaarheid en toegankelijkheid van nationale parken, door in te zetten op meer bezoekerscentra en het bevorderen van de nationale parken als sterk merk;
- het faciliteren van nieuwe verdienmodellen voor de nationale parken, door het betrekken van het bedrijfsleven;
- het borgen van de natuur van de nationale parken door met de provincies eventuele kansen te grijpen om via beheer en verwerving de natuurkwaliteit te versterken.

In oktober 2014 doen Stientje van Veldhoven (D66) en Lutz Jacobi (PvdA) een voorstel in een notitie voor 'Nederlandse Nationale Parken met internationale allure':

"De parken moeten straks een vergelijkbare status krijgen als nationale parken in Canada en Schotland. Hiermee laten we toeristen dan zien dat er meer is dan Amsterdam" volgens Jacobi.

Ook toenmalig staatssecretaris Sharon Dijksma staat positief tegenover dit voorstel voor minder maar wel veel grotere nationale parken:

"Er zijn nu 20 Nationale Parken. Als je echt voor kwaliteit gaat, worden dat er waarschijnlijk eerder minder dan meer" en "Dan gaan we ook echt voor groots en meeslepend en dat zullen ze niet alle 20 zijn. Dat moeten we dan wel eerlijk vertellen." (De Gelderlander, 31 oktober 2014).

Eind 2014 dienden de Kamerleden Van Veldhoven (D66) en Jacobi (PvdA) een voorstel in om samen met belanghebbenden van de Nationale Parken een sterk merk te maken en daar een nieuwe standaard voor te ontwikkelen. Van Veldhoven en Jacobi (2014):

"Het Nederlandse natuurbeleid is de laatste jaren grondig herzien. De ecologische hoofdstructuur werd nationaal natuurnetwerk, en de regie op het beheer van de natuurgebieden ging grotendeels van het Rijk naar de Provincie. Daarbij dreigde 'het nationale park' tussen wal en schip te vallen. D66 en PvdA willen dat voorkomen, en de status van de Nationale Parken juist versterken, door in de meest bijzondere, kenmerkende gebieden extra te investeren in toerisme, toegankelijkheid en kwaliteit."

Zij hebben ook al voor ogen hoe de zoektocht in gang gezet moet worden:

"Nationale Parken in Nederland hebben tot nu toe in dienst gestaan van natuurdoelstellingen als natuurbescherming en -ontwikkeling, recreatie, educatie en onderzoek. De huidige Nationale Parken in Nederland zijn maar beperkt bekend bij het brede publiek en buitenlandse toeristen. In andere landen hebben Nationale Parken vaak een steviger status, en een steviger merk met meer betekenis voor de consument en het bedrijfsleven. Dat kan hier ook (Van Veldhoven en Jacobi, 2014)."

Er zijn een aantal gebieden volgens Van Veldhoven en Jacobi die in aanmerking komen voor het predicaat 'Nationaal Park':

"Nederland heeft veel prachtige natuur, en een aantal plaatsen is in het bijzonder kenmerkend voor ons land. De wadden, de rivierendelta en de Veluwe zal iedere Nederlander herkennen. Door bijzondere natuurgebieden de status van Nationaal Park te geven, en in die gebieden extra te

investeren, zorgen we ervoor dat gasten uit binnen- en buitenland er optimaal van kunnen genieten. Dat biedt kansen voor ondernemers in de streek. Nationale Parken zijn gebieden van uitzonderlijk nationaal belang vanwege hun natuurlijk én cultureel erfgoed.”

Hierbij verwijzen Van Veldhoven en Jacobi naar hun motie die een jaar eerder verscheen:

“Minder maar grotere gebieden, en een bijzondere natuurwaarde combineren met een hoge maatschappelijke waarde, en aantrekkingskracht voor bezoekers uit binnen- en buitenland” (Motie Van Veldhoven Jacobi (33750-XIII-61).

Van Veldhoven en Jacobi benadrukken vervolgens het belang van het versterken van de natuurbeleving en het versterken van internationaal toerisme:

“Natuur is er niet alleen om beschermd te worden, maar ook om beleefd te worden. De groeiende toeristenstroom naar Nederland concentreert zich nu nog teveel op de grote steden en de cultuurattracties. Door gebieden met een hoogstaande nationale status te creëren worden toeristen uitgenodigd deze te bezoeken, wat in landen als Canada en Schotland met succes gebeurt. Dat betekent niet alleen meer aandacht voor het natuurgebied zelf, maar ook voor de streek eromheen.”

Niet alle bijzondere natuur heeft ook de eigenschappen om nationaal natuurpark te worden. Een Nationaal Park 'nieuwe stijl' heeft volgens Van Veldhoven en Jacobi (2014, letterlijk geciteerd):

- *Een minimale omvang van 5.000 ha.* Van Nationale Parken wordt een hoge kwaliteit en kwantiteit verwacht, en dat komt met een bepaalde schaalgrootte. Ze spreken (inter)nationaal tot de verbeelding als grote eenheden natuur van internationaal belang. Ze hebben perspectief om ook in de toekomst deze bijzondere betekenis te houden. Ze gelden als kenmerkend natuurlijk erfgoed van Nederland en worden op systeemniveau begrensd.
- *De mogelijkheid meer dan natuur te bezoeken.* Als er naast een natuurgebied een historisch stadje ligt, een terrein voor ecotoerisme, of een gebied waar verantwoorde agrarische activiteiten plaatsvinden, kunnen deze ook worden betrokken in het Nationaal Park 'nieuwe stijl'. Zo kunnen trekpleisters elkaars aantrekkelijkheid verhogen, kan de streek profiteren van de aanwezigheid van een Park, en profiteren ze van elkaars toegankelijkheid. De vraag of en op welke manier de streek rondom bijzondere natuur onderdeel wordt van een nationale parel, is nadrukkelijk de afweging in de regio.
- *Partnership in de parken.* Belangrijk voor succesvolle en geliefde Nationale Parken is een gezonde relatie tussen natuur en samenleving. Terwijl de natuurwaarden voorop staan, moet een park gedragen worden door de omgeving, en mag het daarvoor ook meerwaarde hebben. Ondernemers in de omgeving houden rekening met het park, maar mogen er ook van profiteren. De parken staan open voor initiatieven van ondernemers, omwonenden, liefhebbers en creatieven, vanuit het uitgangspunt dat verschillende doelen elkaar kunnen versterken. Theater in het bos, ecotoerisme en duurzame landbouw en veeteelt kunnen goed samen met natuur. En van ecosysteemdiensten zoals schoon water maken bedrijven dankbaar gebruik en leveren daarvoor tegenprestaties. Er komen betere mogelijkheden voor duurzame financiering van het beheer, door gerichte implementatie van verdienmodellen.
- *Een sterk merk.* Bezoekers denken in belevingen en ervaringen. Nationale Parken bieden ervaringen en belevingen die passen bij hun ecologische en cultuurhistorische waarden. In Parken mag geleefd, geleerd en gespeeld worden. Door zoning en slim geleiden van bezoekers wordt tegelijkertijd kwetsbare natuur beschermd. Terreinbeheerders en bedrijven bieden exclusieve mogelijkheden om van deze natuur te genieten. Businesscases leiden weer tot investeringen in deze gebieden. Alle Nationale Parken hebben dezelfde uitstraling, en hetzelfde kwaliteitsniveau van toegankelijkheid, beleving en educatie. 'Nationaal Park' moet als sterk merk worden uitgedragen door de Parken zelf. Branding en in navolging daarvan het stimuleren van de vraag dragen bij aan groei van het jaarrond toerisme en grotere bestedingen in het gebied. Het merk, waar kwaliteits- en omgevingscriteria aan zijn verbonden, versterkt de positie van de parken gezamenlijk. Daarbinnen is uiteraard ook ruimte voor het uitdragen van de specifieke identiteit van elk park.

- *Een slagvaardig governancemodel.* Door de decentralisatie van het natuurbeleid ontbreekt het aan een heldere landelijke context voor de Nationale Parken. De huidige positie is diffuus. Overlegorganen voor Nationale Parken hebben weinig zeggingskracht meer met het wegvallen van de juridische basis onder hun taken uit de oude 3 Regelingen aanwijzing Nationale Parken. Daarmee is ook het fundament onder het platform voor de Nationale Parken (SNP) weg gevallen. D66 en PvdA willen een lichte maar efficiënte Autoriteit Nationale Parken inrichten, onder regie van de Staatssecretaris voor Natuur. Hierin moet dan zowel het nationale belang als het belang voor de regionale economie worden georganiseerd. Stakeholdermanagement moet in dat model een plaats krijgen.

Van Veldhoven en Jacobi (2014) hebben ook voor ogen hoe één en ander is te realiseren:

- "In de Natuurwet komt een artikel waarmee de Minister de verantwoordelijkheid krijgt een Autoriteit Nationale Parken (ANP) in te stellen.
- In de Natuurwet komt een artikel waarmee de Minister de bevoegdheid krijgt de Status van Nationale Park te verlenen, op voordracht van de ANP, volgens regels die bij AmvB gesteld kunnen worden.
- De ANP bestaat uit vertegenwoordigers van EZ, provincies, van de toerismesector (bijvoorbeeld NBTC Holland Marketing) en ondernemers, terreinbeherende organisaties en natuurorganisaties.
- De ANP is verantwoordelijk voor:
 - De ontwikkeling en het beheer van een sterk merk Nationaal Park.
 - Selectie van de Nationale Parken
 - Controle op de kwaliteit van Nationale Parken, volgens bovengenoemde eisen.
 - Advies en ondersteuning bij de ontwikkeling van bestaande en aspirant- Nationale Parken, zowel op ecologisch als op economisch gebied.
 - Sturing op de combinatie natuur, beleven en ondernemen.
- De ANP krijgt hiervoor in 2015 1 miljoen euro, en vanaf 2016 een veelvoud daarvan te besteden.
- De middelen worden weggehaald bij die voor de uitvoering van de Natuurvisie.
- Nationale Parken blijven zelfstandig, maar committeren zich wel aan branding en het eisenpakket van de ANP."

Bij bovenstaande is vanuit dit onderzoek niet nagegaan wat vanuit deze wensen nu werkelijkheid is geworden omdat dit buiten de scope van dit onderzoek lag. Wij verrichten immers geen evaluatieonderzoek of het amendement goed is uitgevoerd.

Een eerste plan voor hoe en wat een nationale park moet zijn, dient volgens Jacobi en Van Veldhoven te worden uitgewerkt door een *Nationale Natuurtafel*, waar de ondertekenaars van het Natuurpact (de provincies), vertegenwoordigers van terreinbeherende organisaties (TBO's), de toerismesector, het IUCN en eventueel andere natuurorganisaties, een vertegenwoordiger van de Europese Commissie en een adviseur van een andere Autoriteit Nationale Parken (bijvoorbeeld de Schotse) aanzitten. De tafel dient volgens Jacobi en Van Veldhoven ook maximaal vijf nationale parken uit te nodigen, waarna de nieuwe ANP de eerste aanvragen beoordeelt.

Op 26 november 2014 dienen Jacobi en Van Veldhoven een amendement (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 26 november 2014. Vergaderstukken 2014-2015, 34000 XIII, nr. 128.) in bij de vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds (F). Zij beogen met het amendement om 1 miljoen euro vrij te maken in 2015 voor de nationale parken en dit bedrag te verminderen bij het budget dat is gereserveerd voor de uitvoering van de Rijksnatuurvisie. Dit amendement wordt aangenomen waarmee de weg vrij is gemaakt om bij het ministerie van Economische Zaken een programma op te zetten voor de beoogde nationale parken nieuwe stijl. Voor het programma werd voor 2015 1 miljoen euro op de begroting van het ministerie van Economische Zaken vrijgemaakt. Daarbij heeft de Tweede Kamer aangegeven dat zij wenst dat ook voor de jaren erna voldoende financiering voor de uitvoering is verzekerd. Voor 2016 en 2017 wordt hiervoor een aanvullende post op de begroting van het ministerie van EZ opgenomen.

2.5 Driejarig Programma *Nationale Parken van Wereldklasse*

Op 1 maart 2015 werd het driejarig Programma '*Nationale Parken van Wereldklasse*' gestart om het amendement van Jacobi en Van Veldhoven te kunnen uitvoeren. Het programma heeft vijf concrete ambities ofwel doelen:

1. Nationale parken zijn een sterker merk.
2. Nationale parken bieden unieke natuur van (inter)nationale allure.
3. Nationale parken trekken meer bezoekers en dragen bij aan een betere spreiding van bezoekers.
4. Nationale parken dragen bij aan een betere sociaaleconomische ontwikkeling van de regio en zijn onlosmakelijk verbonden met die regio.
5. Nationale parken hebben een effectieve governance.

Het ministerie van Economische Zaken voert het programma uit samen met partners in en om de nationale parken, en op alle doelen vinden ondersteuningsactiviteiten plaats. Op 17 maart 2016 hebben veertien partijen met elkaar een *Nationale Parken Deal* (IPO et al., 17 maart 2016) getekend. De ondertekenende partijen zijn: het Interprovinciaal Overleg (samenwerkingsverband van de twaalf provincies), Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, de 12 Landschappen, Stichting Samenwerkingsverband Nationale Parken, NBTC Holland Marketing, IVN, MKB/VNO-NCW, Gastvrij Nederland, Federatie Particulier Grondbezit, ANWB, Ministerie EZ, Eric Luiten, Rijksadviseur voor Landschap en Water, en Cees Slager, adviseur op het gebied van ondernemerschap en gastvrijheidseconomie. In de *Nationale Parken Deal* hebben zij afgesproken om gezamenlijk:

- "de kwaliteiten van nationale parken in Nederland te verhogen;
- de betrokkenheid van de samenleving bij de natuur te versterken;
- een sterkere merk- en marktpositie van nationale parken in Nederland te bereiken".⁷

De randvoorwaarden zijn:

- de natuurwaarden van de *Nationale Parken van Wereldklasse* moeten geborgd zijn;
- niet tornen aan de decentralisatie van het natuurbeleid (Natuurpact);
- zoveel mogelijk gebruik maken van de energie in de regio, en zo zorgen voor draagvlak in de regio.

Onder meer door het verbeteren van de toegankelijkheid, internationale marketing en het versterken van de voorzieningen moeten de gebieden aantrekkelijker worden voor binnen- en buitenlandse bezoekers:

*"De Nationale Parken willen zich onderscheiden van andere natuurgebieden door hun natuurkwaliteit, grootte, uitstraling en toegankelijkheid. De vraag van de bezoekers en het aanbod van het gebied worden daarbij beter op elkaar afgestemd. De parken ontwikkelen een uniek verhaal op basis van hun eigen natuur-, landschaps- en cultuurwaarden. Op deze manier presenteren zij zich gezamenlijk op zowel de nationale als de internationale markt."*⁸ *"De partijen zetten gezamenlijk hun expertise en kennis in om de komende jaren deze beweging in gang te zetten. Deze Nationale Parken van Wereldklasse moeten zich tot iconen van Nederland ontwikkelen die het verhaal van Nederlandse natuur vanaf onze ontstaansgeschiedenis koppelen aan (inter)nationale naamsbekendheid."*⁹

De samenleving wordt breed betrokken bij de nieuwe standaard voor de nationale parken van wereldklasse. Dit betekent dat het programma samenwerkt en in gesprek gaat met organisaties zowel binnen als buiten het natuurveld. Er worden regelmatig gesprekken en bijeenkomsten georganiseerd met overheden, terreinbeheerders, groene partners, maar ook andere partijen uit bijvoorbeeld het bedrijfsleven, de gezondheidszorg of educatie.

⁷ <http://www.nationaleparkenwereldklasse.nl/achtergrond/>

⁸ <http://www.nationaleparkenwereldklasse.nl/1919-2/>

⁹ <http://www.nationaleparkenwereldklasse.nl/1919-2/>

Met het aantreden van de nieuwe staatssecretaris Martijn van Dam op 3 november 2015 is betrokkenen gevraagd om vooral ook burgers explicieter te betrekken bij de omvorming naar nationale parken nieuwe stijl. Zo is het idee gelanceerd om een verkiezing te houden waarbij burgers worden gevraagd zich uit te spreken omtrent 'de mooiste natuurgebieden van Nederland'. In maart 2016 wordt tijdens een festival van de nationale parken van wereldklasse bekend gemaakt dat op deze verkiezing zal worden ingezet. Op 22 maart 2016 informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer over de voortgang van het Programma Nationale Parken en de Nationale Parken Deal: "*Het programma geeft uitvoering aan het door uw Kamer aangenomen amendement Van Veldhoven/Jacobi*" (TK 34000-XIII-128). In een brief van 30 november 2015 (TK 33576, nr. 57) heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer over de voortgang van dit programma geïnformeerd. De staatssecretaris verwoordt het als volgt:

"Met de Nationale Parken Deal erkennen alle betrokken partijen dat Nationale Parken kunnen bijdragen aan een gevoel van trots op de schoonheid van Nederland, aan welzijn en gezondheid, aan de regionale en nationale economie, en aan het verbreden van het draagvlak voor, en het vergroten van de betrokkenheid bij de natuur. En dat een juiste balans tussen het beschermen en het beleefbaar maken van de natuur in Nationale Parken, in combinatie met goed ondernemerschap, kansen biedt voor verdienmodellen die kunnen bijdragen aan een duurzame instandhouding en ontwikkeling van deze gebieden."

De betrokken partijen werken samen binnen een programma 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse', dat loopt tot 31 maart 2018. Dit op basis van een programmaplan en een daarop gebaseerd werkplan en communicatieplan, waarin de acties en beoogde resultaten staan die nodig zijn voor de realisatie van de geformuleerde doelen. Tevens zal een start gemaakt worden met het selecteren van drie gebieden, waarvan de kern bestaat uit natuur of landschap en/of (bestaande) nationale parken (bijvoorbeeld door een samenwerking of clustering van Nationale Parken). Voor de selectie van pilotgebieden worden criteria ontwikkeld die betrekking hebben op de kwaliteit(en), voorzieningen, marketing, governance van en ondernemerschap in nationale parken.

Om invulling te geven aan de selectie van deze drie gebieden wordt iedereen in Nederland uitgenodigd om plannen in te dienen, zogenaamde 'bidbooks'. Elk gebied, nationaal park of (nog) niet, kan meedoen. Op 2 mei 2016 is gevraagd om plannen in te dienen voor Nationale Parken van Wereldklasse. De bidbooks worden door een breed samengestelde vakjury, onder leiding van prof. mr. Pieter van Vollenhoven, beoordeeld, waarbij de behoeften en wensen van de (internationale) bezoeker van een Nederlands nationaal park centraal zullen staan. De staatssecretaris kondigde in zijn brief aan de Tweede Kamer het volgende aan:

"De selectie van de vakjury, wil ik vervolgens via een publieksverkiezing aan de samenleving voorleggen. Het gaat daarbij om een zoektocht naar het mooiste, meest unieke en bijzondere natuurgebied in Nederland, waar je onze geschiedenis het best kunt zien én beleven. Hiermee beoog ik de waardering van de natuur in heel Nederland te versterken en publiek uit de hele wereld aan te trekken."

Na een eerste beoordeling daarvan door een vakjury onder leiding van Van Vollenhoven, wordt een aantal van de ingediende plannen voorgelegd aan het Nederlandse publiek. In een publieksverkiezing kiest het Nederlandse publiek vervolgens de mooiste natuurgebieden van Nederland. Deze gebieden worden verder ontwikkeld tot nationale parken van wereldklasse. Tot 15 september 2016 was het voor initiatiefnemers mogelijk om een plan in te dienen dat in aanmerking komt voor het mooiste natuurgebied van Nederland. Tweeëntwintig gebieden, waaronder bestaande nationale parken en ook niet-officiële nationale parken, hebben hun plannen ingediend en twee voormalige gebieden niet (Zoom-Kalmthoutse Heide en De Grootte Peel). De vakjury nomineerde hiervan dertien gebieden voor 'Mooiste natuurgebied van Nederland'. Stemmen op één van deze 13 gebieden kon tot 31 oktober 2016.

Het Nederlandse Waddengebied, De Veluwe en de Hollandse Duinen zijn door het Nederlandse publiek gekozen tot mooiste natuurgebieden van Nederland. Staatssecretaris Martijn van Dam van Economische Zaken maakte de uitslag van de verkiezing in de avond van 31 oktober bekend in het televisieprogramma De Wereld Draait Door. Naast de drie gebieden die door het publiek zijn gekozen, maakte de vakjury gebruik van de mogelijkheid om een vierde gebied als winnaar aan te wijzen:

Biesbosch-Haringvliet. In totaal zijn er 87.903 stemmen uitgebracht. Met de verkiezing wil staatssecretaris Van Dam de natuur versterken, mensen meer betrekken bij wat onze natuur te bieden heeft en tegelijkertijd de natuurgebieden de kans geven zich te ontwikkelen tot nationale iconen, zoals Amsterdam, Hollandse tulpen en molens dat zijn. Van Dam:

"Het is schitterend om te zien hoeveel energie deze verkiezing heeft losgemaakt. Er is de afgelopen weken enthousiast campagne gevoerd door de genomineerden om hun natuurgebied op de kaart te zetten."

De winnende gebieden ontvangen elk een bedrag van maximaal 300.000 euro om te investeren in natuurontwikkeling en in kwaliteitsverbetering, zoals het verbeteren van voorzieningen voor bezoekers. Verder worden de winnaars de komende jaren in binnen- en buitenland gepromoot als iconen van de Nederlandse natuur. Daarnaast krijgen de winnende gebieden en de andere deelnemers aan de verkiezing ondersteuning in de vorm van kennis en kunde bij de verdere ontwikkeling van alle plannen. Dit kan betrekking hebben op ruimtelijke, maatschappelijke en bestuurlijke interventies in hun gebied. Dit zal in de periode najaar 2016 tot najaar 2017 plaatsvinden. De leerervaringen die hieruit voortkomen, worden beschikbaar gesteld aan alle nationale parken en planindieners. Op basis van een evaluatie na afloop van het programma wordt besloten hoe de duurzame realisatie van de doelen kan worden geborgd.

De staatssecretaris heeft de heer Van Vollenhoven tevens gevraagd om de drie (thematische) pilots (Biesbosch, Maasduinen en Noordoost Veluwe), die al eerder door de Commissie Van Vollenhoven zijn opgepakt, verder te ontwikkelen en de kennis en ervaring die deze gebieden opleveren ten goede te laten komen aan alle nationale parken.

Van Vollenhoven is op twee manieren betrokken bij de Nationale Parken: voorzitter van de Vakjury Nationale Parken van Wereldklasse én Voorzitter van een Commissie die de transitie van nationale parken onderzoekt. Zijn betrokkenheid als voorzitter van de commissie komt allereerst voort uit een adviesrapport dat in oktober 2015 verscheen dat hij samen met André van der Zande (directeur-generaal Rijksdienst voor Volksgezondheid en Milieu) en Joop Schaminée (Bijzonder hoogleraar - Westhoff-leerstoel- aan de Radboud Universiteit en Wageningen University & Research) in opdracht van toenmalig staatssecretaris Dijksma schreef. Hij deed zelf het voorstel om te onderzoeken of de gang van zaken in de monumentenwereld een inspiratiebron kan zijn voor de wereld van natuur en kan daarbij zijn ervaring in brengen als ex-voorzitter van zowel het Nationaal Restauratiefonds als het Nationaal Groenfonds.

De commissie heeft in overleg met de toenmalig staatssecretaris en de provincies in 2014 drie pilotgebieden geselecteerd. De gebieden hebben uiteenlopende karakteristieken wat betreft het aantal, de grootte en de aard van de eigenaren, de geografische ligging en de aanwezige kansen om invulling te geven aan de denkrichtingen van de commissie. De volgende pilotgebieden zijn geselecteerd: De Biesbosch (provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland), De Maasduinen (provincie Limburg) en de Noordoostelijke Veluwe (provincie Gelderland) ofwel drie nationale parken. De commissie heeft met hen de bevindingen naar aanleiding van de discussienotitie bediscussieerd, met daarbij de volgende aandachtspunten:

- Hoe staan de betrokkenen tegenover de bevinding dat meer duidelijkheid in het natuurbeleid nodig is?
- Hoe staat de financiering in de gebieden er voor? Is er sprake van tekorten en zijn er mogelijkheden voor een andere aanpak van de financiering?
- Zijn er mogelijkheden voor grotere betrokkenheid van burgers, bedrijven en organisaties bij de zorg voor het natuurgebied?

Op basis van hun bevindingen komt de commissie met de aanbeveling te komen tot nationale parken (nieuwe stijl) die zich richten op ruimte voor financiering en ruimte voor natuur. Deze benadering is anders dan de ontwikkeling van het 'sterke merk' voor 'nationale parken nieuwe stijl' dat wordt genoemd in de aangehouden motie Van Veldhoven/Jacobi uit 2014. Het "*opzetten en implementeren van een nieuwe standaard voor Nationale Parken*" zoals verwoord in het amendement Jacobi/Van Veldhoven (nr. 34000 XIII nr. 56 d.d. 30 oktober 2014) biedt wel aanknopingspunten voor de benadering van de commissie. De commissie geeft in november 2015 advies aan staatssecretaris Van

Dam van Economische Zaken. Het Nederlandse natuurbeleid moet duidelijker worden en de financiering ervan moet overzichtelijker. Ook doet de commissie in haar rapport (Commissie van Vollenhoven, oktober 2015) een voorstel voor een nieuwe ordening en financiering van 24 nationale parken nieuwe stijl. Over het soort natuur (landschap, cultuurhistorie, wildernis, etc.) in die nationale parken nieuwe stijl doet het rapport verder geen uitspraken.

2.6 Reflectie op veranderingen in beleidskader

Op 1 maart 2015 werd het driejarig programma 'Nationale Parken van Wereldklasse' vanuit het ministerie van Economische Zaken gestart om de ideeën van Van Veldhoven en Jacobi uit te voeren. Vanuit dit programma ontstond het initiatief om een verkiezing te organiseren van het mooiste natuurgebied van Nederland. De nationale park-organisaties (zowel het Samenwerkingsverband Nationale Parken als de afzonderlijke nationale park-governancestructuren) kwamen ineens in het middelpunt van de belangstelling te staan. Nieuwe ambities, nieuwe mogelijkheden en ook nieuwe afstemmingsvraagstukken komen nog steeds naar boven.

Op het moment dat de nationale parken voor die verkiezing bidbooks ofwel schriftelijke visies op de nabije toekomst van hun nationale park aan het schrijven waren, vonden de interviews voor ons onderzoek plaats. Door de verkiezing kwamen de nationale parkorganisaties (SNP + park-governancestructuren) ineens in het middelpunt van de belangstelling te staan.

Het lijkt alsof er hierdoor ineens twee werelden zijn ontstaan:

- De nationale parken die in reactie op de decentralisatie van het natuurbeleid bezig zijn om op eigen benen te gaan staan;
- De nationale parken die met veel elan, nieuwe samenwerkingsrelaties en met een ambitie om op te schalen bidbooks (schriftelijk overzichten wat de nationale parken te bieden hebben) samenstellen, om mee te gaan in de vaart der volkeren.

Er ontstaat daardoor een ingewikkeld veld van ambivalenties. De meest gevoelde ambivalentie betreft de rolverdeling tussen Rijk en provincie die vrij zijn om al dan niet zich met nationale parken in te laten. Moet de wijze waarop de motie en amendement zijn opgepakt nu gezien worden als een actie van het Rijk om meer regie te herkrijgen? Hiermee worstelen niet alleen bestuurders, maar ook de parkorganisaties zelf. Het Programma Nationale Parken van Wereldklasse probeert de focus op de inhoud te leggen en niet op de bestuurlijke competenties, om zo de positieve toon vast te houden. Maar ze ontkomt er niet aan om de governance van de parken nieuwe stijl hoog op de agenda te plaatsen.

Verhouding tussen oude en nieuwe doelen?

De doelen van de nationale parken zijn van oudsher bescherming en ontwikkeling van natuur en landschap, natuurgerichte recreatie, educatie & voorlichting en onderzoek. Vanuit deze doelen reflecteren wij op de motie en het amendement van Jacobi en Van Veldhoven en op het Programma Nationale Parken van Wereldklasse. Het Rijk heeft nu een aantal ambities toegevoegd die wel eens op gespannen voet kunnen staan met deze oude doelen. Zo kan de ambitie van internationaal toeristisch vermarkten (inclusief toeristen uit Amsterdam spreiden) op gespannen voet staan met de ambitie van natuur beschermen of ook met de inbedding in de regionale economie en samenleving.

3 Quick scan onder 20 nationale parken

3.1 Inleiding

Binnen dit onderzoek hebben we een quick scan op governance uitgevoerd door de twintig nationale parken telefonisch te interviewen. In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke organisatie- en financieringsvormen (par. 3.2), vormen van branding en marketing (par. 3.3) we hebben aangetroffen in de nationale parken. In de praktijk zijn deze vormen onderling sterk aan elkaar gerelateerd en hangen deze samen met de doelen en ambities van een nationaal park en wat het park kenmerkt. Vervolgens worden een aantal spanningen omtrent beheer en recreatief gebruik geschetst (par. 3.4). Hierna wordt aangegeven welke vragen er bij de parken leven omtrent het opschalen van nationale parken (par. 3.5). Tot slot wordt een reflectie gegeven op de resultaten van de quick scan (par. 3.6).

3.2 Organisatie- en financieringsvormen

In 2011 besloot het Rijk een aantal taken op het vlak van natuurbeleid te decentraliseren. Dit kreeg eind 2011 zijn beslag in het Decentralisatieakkoord. Voor de nationale parken betekende dat dat het Rijk zich niet langer verantwoordelijk achtte voor het stelsel van nationale parken; al voor 2011 werden de individuele nationale parken niet meer in financiële zin ondersteund. Het frappante is daarbij dat er wel is gezegd dat nationale parken geen rijksverantwoordelijkheid meer zijn, maar dat er niet is afgesproken wiens verantwoordelijkheid het wel is. Vanaf 2011 heeft de bestuurlijke en financiële inbedding van die nationale parken dan ook een grote diversiteit heeft gekregen. Met het afschaffen van de rijkstaken omtrent het instellen van overlegorganen is de diversiteit aan organisatievormen (en financieringsvormen) toegenomen. De organisatievormen zijn overal weer anders, in Zuidwest-Drenthe is er bijvoorbeeld een gebiedscommissie, in Zeeland nog steeds zoals voorheen een overlegorgaan, in een derde gebied weer iets anders. Elk nationaal park gaat dus na wat er in zijn situatie het meest geschikte model is. Dat wordt bepaald door financiële slagkracht en door de politieke context in het betreffende gebied. Er is een breed spectrum aan organisatievormen en financieringsvormen waargenomen, met twee extreme tegenpolen die zich het best als volgt laten verwoorden.

Behouden wat er was

Het ene uiterste is 'behouden wat er was', ofwel de organisatievorm nastreven die nagenoeg gelijk is aan die van het overlegorgaan. Het gaat om provincies die het wezenlijk en belangrijk vinden dat de nationale parken toch goed blijven functioneren. Sommige provincies ondersteunen de secretaris in financiële zin, zodat hij zijn werk kan blijven doen. Andere provincies hebben het overlegorgaan, zoals dat tot dat moment functioneerde, ongewijzigd in stand gehouden. Dat is inclusief een onafhankelijke voorzitter, die op grond van een provinciaal besluit werd herbenoemd. De provincie Limburg heeft bijvoorbeeld in 2013 zelf voorzitters benoemd voor het overlegorgaan, net zoals het toenmalige ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie dit deed. Die provincies blijven nationale parken faciliteren vanuit eigenstandige provinciale middelen. Deze provincies zorgen ervoor dat er een substantieel budget voor het functioneren van de nationale parken in stand blijft. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de nationale parken in Noord-Holland, Zeeland, Friesland en Drenthe. In Friesland en Drenthe functioneren de nationale parken eigenlijk vrijwel onveranderd, er is daar ook blijvende ondersteuning vanuit de provincie. De provincie Groningen heeft een andere opzet gekozen voor het Nationaal Park Lauwersmeer. Dat park wordt verder ontwikkeld in een breder gebiedsperspectief en de provincie investeert daar de komende paar jaar € 3,3 miljoen in.

Diverse provincies zijn blijven investeren in de nationale parken, maar niet allemaal en niet onvoorwaardelijk. Een andere gedeputeerde kan bijvoorbeeld andere keuzes maken dan zijn voorganger. Dan dringt zich de vraag op of het nationaal park dan al een plan B heeft? Sommige nationale parken veronderstellen dat een dergelijk 'doemscenario' niet mogelijk is, maar dit heeft zich

in de provincies Noord-Brabant en Limburg gaandeweg voltrokken. Noord-Brabant had gedurende zeven jaar een subsidieregeling voor nationale parken. Provinciale verkiezingen en een nieuwe gedeputeerde zorgden voor een koerswijziging. In Limburg zijn in september 2016 door de provincie drie nieuwe voorzitters voor de nationale parken benoemd, die samen met de nieuwe voorzitter voor het Nationaal Landschap Zuid-Limburg een stevige doorstart van de parken willen maken, voortbordurend op het succes van het Grenspark Limburg, maar gericht op versterking van de vier parken, als de pilaren waarop het grenspark, als uithangbord, rust. Voor de nationale parken in Limburg is een notitie geschreven 'Toekomst van de Nationale Parken in Limburg' (Frenken, 2016). De hierin geschetste aanpak wordt in grote lijnen, zowel door de provincie als door de nieuwe voorzitters onderschreven en als leidraad voor de doorstart gezien. Voor de provincie Zuid-Holland wordt de komende jaren ook een koerswijziging verwacht. De vraag is in hoeverre nationale parken wat dat betreft overgeleverd zijn aan de willekeur van provinciale bestuurders. Vanuit de provincie Zeeland werd door een parkwachter opgemerkt dat een nationaal park ook zichzelf op de kaart moet blijven zetten. Niet door zich alleen bij wethouders of gedeputeerden te presenteren, maar vooral juist bij de gemeenteraad en de Provinciale Staten.

Nieuwe organisatievormen

Het andere uiterste is 'loslaten en vernieuwen wat er was', oftewel het zoeken naar nieuwe organisatievormen. Dat gold met name voor nationale parken in twee provincies, namelijk Noord-Brabant en Overijssel.

In Nationaal Park De Biesbosch hebben twee recreatieschappen en het Nationaal Park het Parkschap De Biesbosch georganiseerd, dat financieel ondersteund werd door de betreffende gemeenten en de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland. Die parkschapconstructie dreigt op dit moment echter opgedoekt te worden, want zowel de provincies als gemeenten willen uit dat parkschap stappen. Dat betekent dat de uittredende partijen fors moeten betalen, want er is in de parkschapsregeling een uittreedboete opgenomen. Het Parkschap De Biesbosch, of hoe het in de toekomst georganiseerd zal worden, zal dan nadrukkelijk aan de slag moeten met hoe het zich daarna gaat organiseren en hoe het dat gaan financieren, want het bedrag dat voortkomt uit de uittreedclausule is slechts dekkend voor enkele jaren. Dat betekent dat de zoektocht naar andere financieringsvormen, verdienmodellen en dergelijke, onverminderd doorgaat.

Het perspectief voor het Nationaal Park De Loonse en Drunense Duinen ziet er bestendig uit, daar wordt de kar getrokken door een samenwerkingsverband van een aantal gemeenten. Nationaal Park De Groote Peel wordt in feite volledig getrokken vanuit de provincie Limburg, terwijl dit een provinciegrensoverschrijdend nationaal park is. Overigens, Nederland kent een aantal parken die in meerdere provincies liggen, te weten De Groote Peel, De Biesbosch, Lauwersmeer en Drents-Friese Wold. De nationale parken die in de bidbooks zijn beschreven zijn vaker over provinciegrenzen heen gepositieerd. Zo ligt het nationaal park in wording onder de noemer 'Heel de Heuvelrug' bijvoorbeeld in Utrecht en Noord-Holland en ligt het Nationaal Park Drentsche Aa voor een (klein) deel in de provincie Groningen. Met Grenspark Zoom-Kalmthoutse Heide heeft Nederland zelfs een nationaal park dat de landsgrenzen overschrijdt. Omtrent de ligging in meer provincies is bij het vervallen van de rijkstaken geen voorziening getroffen en is het daarmee aan de provincies zelf overgelaten hoe zij er mee omgaan.

In Overijssel deden de Provinciale Staten in september 2014 een paar stappen terug bij de twee nationale parken, De Sallandse Heuvelrug en Weerribben-Wieden. De provincie trok zijn handen er echter niet helemaal van af: de bal lag bij de gebieden zelf, maar als zij op termijn een bepaald ambitieniveau zouden realiseren qua bestuurlijke organisatie en draagvlak in het gebied en als zij met goede plannen zouden komen, dan wilde de provincie op projectbasis wel weer een bijdrage leveren. De gemeente Steenwijkerland pakte wat betreft Nationaal Park Weerribben-Wieden de handschoen op, met het oog op het toeristisch-recreatieve belang van het gebied en het sterke merk Nationaal Park. Een belangrijke randvoorwaarde voor de gemeente Steenwijkerland om aan een nieuw perspectief voor het nationaal park te gaan trekken, was dat ook andere partijen, te weten bewoners, ondernemers en terreinbeheerders, daaraan gingen meewerken. Dat is gebeurd en de provincie heeft aangegeven dat zij voor iedere euro die de partijen inbrengen er een euro tegenover zetten. Het andere nationale park in Overijssel, Sallandse Heuvelrug, is met een soortgelijke exercitie als Weerribben-Wieden bezig.

De toegevoegde waarde van de nationale parken in provincies die deze gedachte aanhangen, ligt in hun bijdrage aan het *beleefbaar* maken van het gebied. De bevoegdheden en instrumenten daarvoor berusten primair bij gemeenten en terreinbeheerders (bestemming, inrichting, beheer, gebruik). De gemeenten en terreinbeheerders kunnen overigens in voorkomende gevallen net als andere instanties een beroep doen op incidentele provinciale bijdragen (in de vorm van subsidies of projectbijdragen). Voorbeelden van dergelijke provincies zijn Noord-Brabant (win-win andere beleidsterreinen/integrale gebiedsontwikkeling) en Overijssel (tredenmodel als toetsingskader voor het beoordelen van de provinciale rol in de nationale parken). Bij deze parken is het de vraag of zij organisatorisch en financieel wel geheel los kunnen komen van de overheid. Vaak is een klein deel 'seed money' nodig om anderen bereid te vinden ook geld te investeren en om uiteindelijk spin-off te realiseren.

Grote variatie in organisatievormen

De ambivalentie tussen het behouden van de governancestructuur of vernieuwen met het oog op de hogere ambities heeft een verschillende uitwerking gekregen in de verschillende nationale parken en provincies. De variatie wordt zelfs nog groter als we ook de Nationale Parken Hoge Veluwe en Veluwezoom in beschouwing nemen, want die werken met een regionale governancestructuur die de grondeigenaren verbindt. Dit kunnen ze doen, omdat de eigendomssituatie in het park zelf minder versnipperd is en omdat het ook gaat om oudere parken die voort zijn gekomen uit een privaat initiatief. Het is een interessant model dat goed werkt als het gaat om agenderen, kennis uitwisselen, reageren op overheidsbeleid, et cetera. Concluderend kan dus gezegd worden dat er veel verschillende governancemodaliteiten zijn of zijn ontstaan, als reactie op de decentralisatie van het natuurbeleid. Of ze goed werken of niet hangt minder af van de structuur en meer van de commitments van relevante actoren en van de mogelijkheden om te programmeren en te investeren. Organisatiestructuren zijn immers geen doel op zich, maar een middel om eigenaarschap, betrokkenheid, zeggenschap en financieringsstromen tot hun recht te laten komen.

Zoektocht naar financieringsvormen

Ook bij de zoektocht naar financieringsvormen of verdienmodellen is een breed spectrum aangetroffen. Sommige nationale parken zien verdienmodellen helemaal niet zitten, omdat ze inschatten dat deze weinig zoden aan de dijk zetten, andere nationale parken zien er wel perspectief in en steken er tijd en energie in. Meerdere nationale parken menen dat ze een soort basisfinanciering nodig hebben, waarbij linksom of rechtsom overheidspartijen een rol zullen blijven spelen, en dat een private bijdrage kan worden ingezet om extra stappen te zetten.

Een aantal provincies kopieerde het nationale parkenbeleid min of meer. Sommige provincies bekostigden de financiële bijdrage volledig uit de provinciale begroting. Andere provincies gingen van start in een zoektocht naar nieuwe financieringsvormen voor de Nationale Parken.

Zij verkenden mogelijkheden in drie richtingen:

- 1) verder versterken van eigenaarschap van gemeenten en waterschappen,
- 2) een beroep doen op Europese subsidies, en
- 3) vermaatschappelijking van natuur door na te gaan of de recreatieve sector of bedrijven niet mee kunnen financieren als mede profijthouders of medegebruikers van natuur.

De ervaringen met de verkenningen in bovengenoemde richtingen waren wisselend.

- Ad 1) In sommige provincies raakten gemeenten en ondernemers meer betrokken en ontstond zodoende meer gedeeld eigenaarschap.
- Ad 2) Provincies slaagden er in een aantal gevallen wel in om EU-subsidies als POP (plattelandontwikkeling) en LIFE (programma voor de ontwikkeling en uitvoering van het Europese natuur- en milieubeleid) te koppelen aan cofinanciering vanuit de provincie.
- Ad 3) De zoektocht in de richting van vermaatschappelijking van natuur liet zien dat het wel lukte om verdienmodellen op te zetten, maar dat de omvang klein was.

Vanaf 2013 was er eerst vaak nog initiële steun van provincies. Verdere bezuinigingen bij provincies en wisselende politieke opvattingen over wat gepast is, maakten dat meer en meer provincies in de periode van begin 2013 tot en met eind 2016 de keuze hebben gemaakt om de financieringsconstructie te veranderen en de provinciale bijdrage te verminderen dan wel geheel te stoppen met de financiering van de nationale parken. De huidige situatie qua financiële betrokkenheid van provincies

bij de nationale parken wordt geschetst in tabel 1. Bij veel nationale parken is de provincie op dit moment financieel betrokken, maar vaak is dit met cofinanciering van andere partijen. Daarnaast staat de financiële betrokkenheid van de provincies Limburg, Noord-Brabant en Zuid-Holland vanaf 2017 op losse schroeven.

Tabel 1 Financiële betrokkenheid provincie bij Nationale Parken

Nationaal park	In welke provincie(s)?	Financiering vanuit provincie?	
Schiermonnikoog	Friesland	Ja	Met cofinanciering andere partijen
Lauwersmeer	Friesland/Groningen	Ja	Financiering gebiedsregisseur
Alde Feanen	Friesland	Ja	
Drentsche Aa	Drenthe	Ja	Op projectbasis cofinanciering door partners Overlegorgaan
Drents-Friese Wold	Drenthe/Friesland	Ja	Alleen financiering vanuit Drenthe
Dwingelderveld	Drenthe	Ja	
Weerribben-Wieden	Overijssel	Nee	Mogelijk financiering op projectbasis
Sallandse Heuvelrug	Overijssel	Nee	Mogelijk financiering op projectbasis
De Hoge Veluwe	Gelderland	Nee	
Veluwezoom	Gelderland	Nee	
Utrechtse Heuvelrug	Utrecht	Ja	
De Maasduinen	Limburg	Ja	Met cofinanciering, na 2017 onzeker
De Groote Peel	Limburg/Noord-Brabant	Ja	Met cofinanciering, na 2017 onzeker
De Meinweg	Limburg	Ja	Met cofinanciering, na 2017 onzeker
Grenspark Zoom-Kalmthoutse Heide	Noord-Brabant/Antwerpen	Nee	Mede financiering Vlaamse overheid
Loonse en Drunense Duinen	Noord-Brabant	Nee	
Biesbosch	Noord-Brabant/Zuid-Holland	Ja	Financiering Noord-Brabant stopt, Zuid-Holland onzeker
Oosterschelde	Zeeland	Ja	
Zuid-Kennemerland	Noord-Holland	Ja	
Duinen van Texel	Noord-Holland	Ja	

De afgelopen tijd, vanaf 2009, hebben de nationale parken hun best gedaan om verdienmodellen van de grond te krijgen. Maar over het algemeen gaat het dan om vrij marginale bedragen. Er was bijvoorbeeld een initiatief voor een landschapsveiling, met prachtige brochures en een mooi verhaal. De opbrengst onder aan de streep was zo'n 17.000 euro, maar verrekend met de kosten om dat allemaal op te zetten was het nettoresultaat in financiële zin gering. De meerwaarde zat hem vooral in de toegenomen betrokkenheid. Dit soort initiatieven zijn daarmee goed voor verbinding en maatschappelijk draagvlak en voor het gevoel van gedeeld eigenaarschap, maar leveren niet het geld op dat nodig is om nationale parken structureel financieel gezond te houden.

Andere mogelijkheden, zoals 'community funds' (sponsoring als 'vrienden van') en sponsoring door grote bedrijven, zijn nog niet zodanig uitgekristalliseerd dat daar echt substantiële middelen uitkomen. Drie jaar geleden hebben de nationale parken, samen met de nationale landschappen, een bidbook ingediend bij de Nationale Postcodeloterij. Dit was op verzoek van de loterij zelf. Het SNP heeft er veel tijd en geld ingestoken om er een aantrekkelijk en goed bidbook van te maken, maar uiteindelijk leverde het niets op. Het komt er op neer dat er een aantal gevestigde beneficianten zijn die jaar in, jaar uit hun projecten gehonoreerd krijgen, waardoor het heel moeilijk is om daar tussen te komen.

Nationale parken proberen zeker om tot meer private inkomsten te komen, maar het is duidelijk dat daar grenzen aan zitten. De algemene opvatting is dat er ook altijd overheidsgeld nodig blijft om nationale parken te financieren. Daar staat tegenover dat er veel meer gedeeld eigenaarschap in het gebied zelf terechtkomt als gemeenten en ondernemers het stokje overnemen van de provincie (of

daarvoor het Rijk). In het geval van Nationaal Park Weerribben-Wieden is het commitment van de gemeente Steenwijkerland vergroot. In 2016 en 2017 krijgt dit nationaal park een bijdrage vanuit de gemeente Steenwijkerland van bijna een € 0,5 miljoen euro, dat is een manifest bedrag voor zo'n kleine gemeente. Er is een goede kans dat de provincie Overijssel ongeveer hetzelfde bedrag ertegenaan zet in de jaren 2016 en 2017. Aangezien de provincie het nationaal park niet meer structureel wil ondersteunen, zal dat dan zijn op basis van projectfinanciering. Dit laat zien dat overheden ook in de toekomst een belangrijke rol zullen blijven spelen, ook al zijn de nationale parken wel degelijk op zoek naar andersoortige financieringsstromen.

Er is jarenlang de discussie gevoerd dat de toeristisch-recreatieve sector een belang heeft bij de nationale parken en bij natuur en dus zou moeten meebetalen. Tegelijkertijd is duidelijk dat deze sector geen vetpot is. Perspectiefrijker zijn wat dat betreft PAS-middelen (Programmatische Aanpak Stikstof), financiering vanuit de sector gezondheid en vanuit de waterwinning. Gebieden waar de waterwinning en het eigendom in één hand zijn, zoals dat bijvoorbeeld bij de waterleidingduinen het geval is, hebben weinig problemen om natuurbeheer financieel rond te zetten. Daarom gaat het uiteindelijk dan ook over politieke en beleidsmatige wil om dat al dan niet te doen.

Het aanboren van andere financieringsstromen, bijvoorbeeld uit de waterwinningswereld, is daarbij enorm weerbarstig. Op de Sallandse Heuvelrug lukt het bijvoorbeeld nog niet om de drinkwaterwinningssector Vitens te laten bijdragen aan de financiering van natuurbeheer in het gebied, terwijl die er wel een groot belang bij heeft dat dat schone natuurgebied bovenop die bel drinkwater zit. Sterker nog, deze terreinbeheerders moeten juist waterschaplasten betalen. Daar liggen politieke en beleidsmatige keuzes onder.

Op dezelfde wijze voeren de nationale parken discussies met de zorgverzekeraars. Uit veel studies, uit binnen- en buitenland, blijkt dat een natuurgebied tot een grotere gezondheid of tot een beter herstel leidt. Vanuit welbegrepen eigenbelang zou een zorgverzekeraar moeten zeggen: daar doe ik aan mee, want dat leidt gewoon aantoonbaar tot vermeden gezondheidskosten. Er zijn al zorgverzekeraars die hier wat aan doen, De Friesland heeft bijvoorbeeld een financiële alliantie met It Fryske Gea. De Friesland wil het echter niet over heel Nederland uitrollen, want daarmee spelen ze concurrerende zorgverzekeraars mogelijk in de kaart.

Een andere discussie heeft betrekking op fondsvorming, waarbij alle partijen die een belang hebben, bijdragen aan het fonds. Dat zijn niet alleen de recreatieondernemers, dat zijn ook andere ondernemers die belangen hebben. In Weerribben-Wieden is dit bijvoorbeeld de supermarkt in Giethoorn, die 60% van zijn omzet uit recreatie haalt. Deze aanpak is gebaseerd op het BIZ-model, wat uiteindelijk weer een variant is op de Kurtaxe uit Oostenrijk. Het gaat eigenlijk niet om een belasting, maar om het investeren in de eigen sector. Het model werkt vanuit het geloof en vertrouwen dat gezamenlijk investeren betekenis heeft voor de regionale economie.

Geconcludeerd kan worden dat de businessmodellen tot nog toe onvoldoende rendabel zijn. Dit komt omdat er gemikt wordt op kleinschalige initiatieven. Bovendien is er onderlinge concurrentie tussen nationale parken en de moederorganisaties van de beheerders, tussen beheersorganisaties onderling, tussen individuele eigenaren en parkorganisatie en tussen nationale parken en andere filantropische categorieën. Met dit aspect van het op eigen benen staan lijkt weinig rekening gehouden te zijn in de decentralisatie. Provincies zijn in aanloop (2013 en 2014) behulpzaam geweest met projecten (bijvoorbeeld EU-geld) voor nieuwe businessmodellen. In tweede instantie is er noodgedwongen gezocht naar geheel andere financieringsbronnen, onder meer via afroeping van (EU-)projectgelden. Overleven staat centraal en deze overlevingsstrategie bepaalt het handelen van nationale parken. De continuïteit van organisaties van nationale parken is daarmee in gevaar.

3.3 Branding en marketing

Qua focus op branding en marketing zien we dat de nationale parken er verschillende focussen op nahouden. Nationale parken kunnen daarbij kiezen uit:

- Een focus op **professionaliseren/verbeteren** van de branding of marketing. Dit kan bijvoorbeeld door het inschakelen van een marketingbureau bijvoorbeeld voor het verbeteren van de pr van het nationaal park op sociale media (bijvoorbeeld Lauwersmeer, Alde Feanen)
- Een focus op het **gebied**. Daarbij kan ingezet worden op het vergroten van de regio en/of op gebiedsbranding en marketing. Een voorbeeld hiervan is het Nationaal Park De Groote Peel (inclusief Deurnse Peel en Maria Peel, inclusief Eindhoven en Venlo).
- Een focus op **verbreding van activiteiten**. Het gaat dan om het benadrukken van andere thema's in de branding en marketing. Daarbij kan worden gedacht aan activiteiten als het meer benadrukken van de regionale economie en identiteit als geheel (niet alleen reclame maken voor Hellendoorn, maar ook voor de Sallandse Heuvelrug) of voor bredere activiteiten zoals gezondheid/biowalks (Groote Peel, Maasduinen) of het nationaal park als leverancier van schoon drinkwater (drinkwaterbedrijven).
- Een **focus op gezamenlijke nationale branding en marketing** vanuit een overkoepelend bureau/Nationaal parkbureau. Dit ook om concurrentie in fondsenwerving te voorkomen met afzonderlijke organisaties (voorkomen van vissen in dezelfde vijver). Vanuit het Nationaal Park De Veluwezoom wordt deze benadering toegejuicht.

Wat betreft merkontwikkeling is Nationaal Park Weerribben-Wieden bezig met een omslag. Tot nu toe was er in dit gebied sprake van een wirwar van merken. Er is Waterrijk Weerribben-Wieden, dat als een toeristisch merk wordt gebruikt; dan is er natuurlijk Giethoorn, dat toeristisch-recreatief een heel sterk merk is, ook internationaal; en er is Nationaal Park Weerribben-Wieden. Op dit vlak moeten nog een aantal stappen gezet worden, maar helder is dat het gebied tot een eenduidige merkpositionering wil komen.

De grens tussen wat toeristisch-recreatief is en wat betrekking heeft op het nationaal park begint in toenemende mate te vervagen. In Weerribben-Wieden was tot voor kort Marketing Oost verantwoordelijk voor de toeristisch-recreatieve positionering en profilering, met het merk Waterrijk Weerribben-Wieden. Dat merk wordt beëindigd en het nationaal park wordt anders georganiseerd, waarbij terreinbeheerders, Marketing Oost en al die partijen gezamenlijk deel gaan uitmaken van één verzelfstandigde werkorganisatie Weerribben-Wieden. Daarmee komen natuurbeheer, natuurbeleid en beleving en benutting van natuur steeds meer in één hand. Deze vervlechting en positionering speelt eigenlijk in alle nationale parken.

3.4 Spanning beheer en recreatief gebruik

In de interviewronde is ook gevraagd naar het ontstaan van spanningen in de relatie tussen het op eigen benen leren staan en de functies die het park dient te vervullen. Uit de antwoorden is gebleken dat er spanningen zijn tussen beleid en beheer, tussen beheersorganisaties onderling en tussen bestuur en beheer. Dat kan gaan over ambities, geld en fondsenwerving, over herkenbaarheid en profilering, over zeggenschap en leiderschap. Terreinbeherende organisaties spreken in een aantal gevallen over 'het aanvoeren van bussen met Chinezen', wat ze absoluut niet zien zitten. In een aantal nationale parken stellen natuurbeheerders doelen die buiten de eigen invloedssfeer liggen en waar zij afhankelijk zijn van omgevingsfactoren buiten het nationale park. De nationale parken zijn dan verplicht om zich in te laten met partijen buiten de grenzen van het park.

Knelpunten met de recreatie zijn er bij uitbreiding van verblijfsrecreatie, onderlinge hinder tussen groepen recreanten en toezicht en handhaving in drukke gebieden. Zonering is en blijft van belang. Aangezien er kwetsbare natuur in de nationale parken ligt, kan niet altijd overal alles. Maar de tijd van een groot hek eromheen zetten en iedereen weren is wel voorbij, volgens sommigen. Anderen zien dit juist als een oplossing om een financieel gezonde situatie te bereiken.

In veel parken is het niet duidelijk wanneer het te druk wordt. De bezoekers en geldstromen gerelateerd aan de nationale parken zijn grotendeels niet in beeld. Op 16 juni 2016 heeft het SNP samen met het Programma Nationale Parken een mini-symposium over monitoring gehouden, met als onderwerpen: hoe kunnen we meer zicht krijgen op aantallen bezoekers, de spreiding van bezoekers en wat ze achterlaten in financiële zin? Eén van de onderdelen van het mini-symposium was, welke

nieuwe technieken kunnen worden ingezet om meer zicht op te krijgen op het aantal en de spreiding van bezoekers: GPS, big data, Vodafone, low range, enzovoort. Want het is op zich wel curieus dat er heel wat nationale parken zijn die het aantal bezoekers alleen kunnen schatten op basis van een 'best professional judgement', niet op basis van gemeten gegevens. Dat heeft ermee te maken dat meten relatief kostbaar is en dat het lastig is om er continuïteit in te krijgen, want je moet eigenlijk jaar in, jaar uit blijven monitoren. Daarvoor heb je blijvend financieel commitment bij alle partijen nodig.

De spanningen kunnen niet los gezien worden van het proces dat na de decentralisatie is gaan lopen. Ze getuigen van een zeker bestuursvacuüm waarin de parken terecht zijn gekomen. Het is aan de nationale parkorganisatie om daarin leiderschap te tonen, maar dat lukt uit de aard der zaak niet als die voornamelijk bezig is met overleven.

3.5 Vragen omtrent opschaling

Tijdens de quick scan is niet alleen gevraagd naar huidige organisatievormen, huidige financieringsvormen, huidige branding en marketing en huidig beheer en gebruik, maar ook naar toekomstige organisatievormen, financieringsvormen, marketing en brandingvormen en beheervormen. Daarbij is door ons niet nadrukkelijk een koppeling gelegd naar het Programma Nationale Parken van Wereldklasse. Sommige nationale parken brachten dit zelf aan de orde en sommigen gingen hieraan voorbij bij het schetsen van hun toekomstbeelden. De nationale parken die met (ruimtelijke) opschaling bezig zijn, al dan niet in reactie op het Programma Nationale Parken van Wereldklasse, brachten in dat er governancevraagstukken zijn waarop zij nog de antwoorden schuldig zijn. Daarbij werden de volgende vraagstukken ingebracht:

- *Organisatie:* Wat betekenen opgeschaalde gebieden voor het organiseren van maatschappelijke en bestuurlijke betrokkenheid? Is het werken met deelcommissies om afstandelijkheid tegen te gaan geschikt?
- *Financiering:* Wat betekenen opgeschaalde gebieden voor de financiering? Komt er meer geld naar het gebied of betekent het verdunning van middelen? Mag geld van provincie x worden ingezet in provincie y als nationale parken over provinciegrenzen gaan?
- *Branding/marketing:* Wat betekent opschaling naar nieuwe identiteit voor de oude identiteit? Bijvoorbeeld bij Grenspark Limburg. Nationaal Park de Meinweg heeft al te kennen gegeven dat zij onder de oude identiteit willen doorgaan. Moeten zij hun oude identiteit inleveren? Of kunnen er meervoudige identiteiten op worden nagehouden? Is een nieuwe identiteit nog wel alleen natuur gerelateerd?
- *Beheer/gebruik:* Wat betekenen opgeschaalde gebieden voor beheer en gebruik in de nationale parken? Naast Natura 2000-gebieden vallen ook gebieden met andere planologische functies (geen natuur) in het opgeschaalde nationale park. Verworden opgeschaalde nationale parken daarmee dan tot een soort nationale landschappen? Biedt het extra mogelijkheden? Kunnen bijvoorbeeld recreatievormen, zoals het rijden met quads of cross motors, die nu niet in een nationaal park terecht kunnen omdat zij op gespannen voet staan met de 'donkergroene' natuur (natuurkwaliteit vanuit een ecologische bril: belangrijke natuurdoeltypen en habitats) straks wel terecht in 'lichtgroene' natuur (natuur waarvan de kwaliteiten door ecologen niet hoog worden beoordeeld, maar waar recreanten wel veel belevingsplezier hebben)? Biedt opschaling extra zoneringsmogelijkheden en belevingsmogelijkheden? En wat betekent het voor ruimtelijke ontwikkelingen? Is het museum wat eerst niet gebouwd kon worden in het nationaal park omdat het ten koste zou gaan van hoge natuurkwaliteit nu wel mogelijk, omdat het gebied is opgeschaald?

Beantwoording van deze vragen ligt niet in de opdracht van dit onderzoek. Daarnaast zijn veel antwoorden ook nog niet op voorhand te geven. Veel zal afhangen van het organiseren van de governance op deze vraagstukken. Voor de Nationale Parken van Wereldklasse dienen volgens het betrokken Programmteam en Transitieteam Governance met name de paragrafen over governance zich nog verder uit te kristalliseren. Daar zal de komende jaren veel in worden geïnvesteerd.

3.6 Reflectie op resultaten quick scan

We hebben voor dit onderzoek een quick scan uitgevoerd onder 20 Nationale Parken. Deze laat vooral een sterk gedifferentieerd beeld zien. We hebben de nationale parken bestudeerd op vier governance-aspecten: 1) organisatiestructuur, 2) financieringsstructuur, 3) branding en marketing en 4) beheer- en gebruiksvormen.

Qua organisatiestructuren zijn diverse oplossingsrichtingen uitgekristalliseerd, waarbij er in meer of mindere mate is voortgeborduurd op het verleden. Daar waar de structuren uit het verleden zijn losgelaten, zijn nieuwe werkverbanden ontstaan. De situatie rondom Giethoorn in Nationaal Park Weerribben-Wieden geeft een impressie hoe een park bezocht kan worden door grote groepen buitenlanders, die hier behalve de natuur ook de cultuur komen bekijken.

Daar waar de situatie van het verleden is voort blijven bestaan met behulp van provinciale subsidie, is de aandacht gericht op regionale ambities en inbedding. De moeilijkheden ontstaan als financiering van de overheid opdroogt en de nationale parken op zoek moeten naar een nieuw businessmodel zonder overheidsgeld. We stellen dat de verzakelijking van het parkbeheer, als alternatief voor overheidssubsidie, nauwelijks uit de verf is gekomen. Er wordt teveel gevist in dezelfde vijver en er zijn teveel transactiekosten gemaakt om kleine bedragen bij elkaar te plussen. Zoals een parkbeheerder het formuleerde: "als ik dit als ondernemer had gedaan en al mijn uren van de winst had moeten aftrekken, dan was ik al drie keer failliet gegaan".

Bij de branding en marketing is er in feite sprake van dezelfde concurrentie. Dit kan soms gaan over het plaatsen van logo's op borden, maar ook over het al of niet oprichten van een Vereniging van Vrienden van een nationaal park. Het bestuurlijk vacuüm dat is ontstaan heeft geleid tot een caleidoscoop van spanningen omtrent belangen van individuele terreinbeheerders of terreinbeherende organisaties en het gezamenlijke belang van alle terreinbeheerders en gebruikers, die vragen om professioneel leiderschap.

Als we deze 'thermometer in het veld van nationale parken' aflezen en afzetten tegen de hoge ambities (zoals meer internationaal toerisme naar de nationale parken en versterking van de regionale economie door de nationale parken) die er zijn geformuleerd in het Programma Nationale Parken van Wereldklasse en de bidbooks, dan concluderen we dat er een groot gat zit tussen de feitelijke praktijk en de ambities.

OP zich hoeft dat geen probleem te zijn, ware het niet dat de governance van de nationale parken nieuwe stijl in hoge mate niet uitgekristalliseerd is. Veel betrokkenen vanuit de nationale parken verwachten de middelen voor het uitrollen van de bidbooks van de Rijksoverheid, terwijl ze tevens van mening zijn dat het Rijk op geen enkele wijze de regie naar zich toe mag trekken. Een alternatief, waar wij voor pleiten, is dat Rijk, provincies en betrokkenen vanuit de nationale parken niet meer redeneren vanuit bestuurlijke competenties en verantwoordelijkheden, maar dat ze de vraag stellen: "Wat kunnen wij doen om een duurzaam functionerend stelsel van nationale parken te bereiken?" Zover is het nog niet en dat is de grote governance-opgave waaraan gewerkt moet worden.

4 Workshop nationale parken

4.1 Inleiding

De onderzoeksresultaten van de quick scan die is gehouden onder de 20 Nationale Parken is op 15 november 2016 tijdens een workshop voorgelegd aan een deel van de gesprekspartners van de quick scan. Dit waren veelal secretarissen. Niet alle gesprekspartners van de quick scan onder de nationale parken waren vertegenwoordigd bij deze workshop. Doorgaans is de capaciteit voor secretarissen in de nationale parken zeer beperkt. In november 2016 waren er in een kleine twee weken drie bijeenkomsten rondom het onderwerp governance van nationale parken. In samenspraak met de secretaris van het Samenwerkingsverband Nationale Parken en de programmamanager van het Programma Nationale Parken van het ministerie van Economische Zaken is daarom een selectie van secretarissen afgevaardigd voor de workshop van 15 november 2016 (zie bijlage 3).

Bij de quick scan van alle nationale parken is met de gesprekspartners afzonderlijk gesproken. Van de gesprekken zijn gespreksverslagen gemaakt die door hen zijn geautoriseerd. Hierna ontstond de uitdaging voor de onderzoekers om de resultaten van de quick scan te aggregeren. Bij het aggregeren gaat uiteraard detailinformatie verloren en is het de kunst om zo goed mogelijk de hoofdlijnen weer te geven. Dat betekent niet dat alle informatie ook naar één gemeenschappelijk beeld is omgezet. Dat zou de aangetroffen variatie in de nationale parken te kort doen. Uiteraard is het ook niet mogelijk om het unieke karakter van alle nationale parken vast te houden, want dan ontstaat alsnog een beschrijving van 20 afzonderlijke parken. Vandaar dat gekozen is voor beschrijvingen op cluster-niveau.

Om te controleren of we als onderzoekers daarbij tot juiste bevindingen komen, zijn de resultaten voorgelegd in een workshop om zodoende plenair te kunnen nagaan wat de deelnemers aan de workshop hiervan vinden. Dit omdat volgens ons een workshop daarmee de zeggingskracht van de bevindingen ten goede komt. Daarnaast is de workshop ook gebruikt om nieuwe resultaten te verkrijgen. Vandaar dat wij de resultaten van de workshop in dit hoofdstuk afzonderlijk presenteren. Daarbij is de volgende structuur aangehouden: Eerste indrukken en reacties op quick scan (par. 4.2), wat gaat er fout bij ongewijzigd beleid (par 4.3), discussie over de gewenste organisatie- en financieringsvormen en noodzakelijke marketing en branding (par 4.4) en tot slot een reflectie op de resultaten van de workshop (par 4.5).

4.2 Eerste indrukken en reacties op quick scan

Voor de presentatie van de quick scan is een powerpointpresentatie gebruikt (zie bijlage 4). Veel nationale parken waren al geïnterviewd voordat de bidbooks voor de Nationale Parken van Wereldklasse gereed waren en de uitverkiezing van de vier Nationale Parken van Wereldklasse ("Mooiste natuurgebieden van Nederland") achter de rug was. Tijdens de workshop was dit wel het geval en dus nemen de aanwezigen bij de workshop hun ervaringen hiermee en gedachten hierover mee naar de workshop. Ondanks het feit dat wij als onderzoekers geen bidbooks voor mooiste natuurgebieden van Nederland (ofwel een schriftelijk overzicht van wat men te bieden heeft) hebben bestudeerd en geanalyseerd voor dit onderzoek, hebben wij ons er in de powerpointpresentatie toch aan gewaagd om een doorkijk te bieden naar de vraagstukken voor de nationale parken in de nabije toekomst. Tijdens en gelijk na de presentatie zijn op- en aanmerkingen gemaakt en naar aanleiding van de presentatie van de quick scan volgde er een plenaire discussie tussen de deelnemers, waarbij ruimte was voor soms compleet tegenovergestelde meningen. Hieronder volgt een korte weergave van wat er gezegd is, veelal geanonimiseerde citaten.

Uit het onderstaande kan niet worden opgemaakt of uitspraken door slechts één persoon genoemd zijn of breed gedeeld worden. In die zin zijn de uitspraken niet per se representatief en soms zelfs in tegenspraak met elkaar. Uiteraard was er ter plekke wel gelegenheid om plenair op elkaar te reageren. Uiteindelijk gaat het er vooral om de verschillende gedachten en denkrichtingen hierover te presenteren.

Onduidelijkheid over redenen voor wijziging beleidskader

- *"Wat zijn de uitgangspunten en het doel geweest van de decentralisatie? Waarom zijn de nationale parken als het ware over de schutting gegooid door het Rijk? Dat moet je weten voordat je het beleid gaat evalueren. Hoe kunnen jullie aanbevelingen doen als je niet weet wat de uitgangspunten zijn geweest bij het grotendeels loslaten van het nationale parkenbeleid door de Rijksoverheid? Wat waren de veronderstellingen/aannames achter het grotendeels loslaten van het rijksbeleid? Als je dit niet weet blijven de aanbevelingen toch vrijblijvend?"*
- *"In de presentatie wordt gesproken over een gewijzigd beleidskader, er wordt geanalyseerd wat er in de afgelopen jaren is veranderd qua bestuur, financiën en beheer. Er is niet gekeken naar redenen waarom het kader is gewijzigd, waarom het Rijk de nationale parken als rijkstaak heeft laten vervallen. Deze studie is derhalve geen beleidsevaluatie."*
- De onderzoekers beamen dat het geen beleidsevaluatie is, maar een analyse van de veranderende omstandigheden: beleidsveranderingen, veranderende rol van het rijk, provincies en veranderende rollen van andere actoren. Voor de opdrachtgevers, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu (WOT N&M) is het belangrijk dat dit onderzoek een landsdekkend beeld geeft.

Onduidelijkheid omtrent aantal Nationale Parken

- *"Is het een impliciete opdracht om toe te werken naar een beperkt aantal nationale parken, bijvoorbeeld drie of vijf? Waarom 20 nationale parken in zo'n klein land? In de landen om ons heen hebben ze ook slechts een beperkt aantal nationale parken. Deze drie of vijf nationale parken zouden 1) financieel 'minder afhankelijk moeten worden van overheids subsidies', 2) een hoge biodiversiteit moeten nastreven en 3) een grote opvangcapaciteit voor bezoekers moeten hebben."* Dit leverde de volgende reactie op: *"Zorgen voor geheel eigen financiering is een utopie, tenzij we om elk nationaal park een hek gaan zetten."*
- *"De huidige financieringsmodellen met overheidsgeld zijn niet succesvol. Is het niet beter om naast de nationale parken een categorie Nature reserves/Natuurreservaten/natuurmonumenten in te stellen?"*

Onduidelijkheid omtrent vertrekpunt discussie: 20 nationale parken behouden of richten op vier nationale parken?

- *"Als ingezet wordt op een beperkt aantal nationale parken, voeren we dan hier niet de verkeerde discussie met elkaar? Proberen jullie als onderzoekers niet te veel voort te borduren op een niet succesvol model of stelsel van 20 nationale parken? Moet dat niet überhaupt worden losgelaten? We zijn nu toch verder in het denken? Gaat het nog om een parelsnoer van 20 nationale parken of alleen nog om vier groeidiamenten?"*
- Hier wordt een alternatief tegenover gezet waarbij er geen nationale parken afvallen. Daarin wordt de diversiteit of verscheidenheid aan nationale parken juist gekoesterd. *"Diversiteit van nationale parken is goed, de twintig parken vormen een mooie afspiegeling van de Nederlandse natuur. De diversiteit zou tot uiting kunnen komen in differentiatie. Elk nationaal park stelt dan zijn identiteit en meerwaarde vast en bepaalt op basis daarvan de parkambitie. Sommige parken zullen op de regio gericht zijn, andere hebben nationale of internationale ambities."*
- Er wordt nog steeds heel generiek gesproken over nationale parken. Kijk welke functie een park vervult en op welk schaalniveau: internationaal, nationaal of regionaal. De Drentsche Aa trekt bijvoorbeeld circa twee miljoen bezoekers per jaar; dit zijn voornamelijk bezoekers uit de regio Noord-Nederland.

Onduidelijkheid omtrent doelen en ambities nationale parken

- *"Wat is politiek gezien nu het belangrijkste doel? Gaat het er om de nationale parken toegankelijker te maken? Meer recreatie toestaan en meer diversiteit bieden? Dan betekent dat dat dit ook tot meer kosten leidt. Of gaat het om de omvang van de parken? Om internationale iconen? Of*

om de oude beleidsdoelen? Of gaat het om allemaal tegelijk en hoe verhoudt dit zich dan tot elkaar?"

- "Het wezenlijke of kenmerkende van de nationale parken is nu met de toevoeging van ambities deels onduidelijk geworden. Prioriteren en selecteren omtrent de doelen is nodig. Dat is een politieke discussie. Wat zijn nationale parken nu?"

Onduidelijkheid omtrent doelen en ambities leidt tot onduidelijkheid over benodigde financiering

- "Hoeveel (meer) geld er nodig is voor nationale parken hangt af van de ambitie en het takenpakket van nationale parken. Voor alleen het financieren van de bestuursstructuur, een voorzitter en secretaris, volstaat pakweg € 4 miljoen voor 20 Nationale Parken (20 x € 200.000)."

Financieringsvormen

- Het is alarmerend dat zoveel parken momenteel noodlijdend zijn en in de overlevingsstand zitten. Er wordt geopperd dat als een nationaal park zichzelf niet kan bedruipen, het niet duurzaam is.
- Hier wordt tegenin gebracht dat vrijwel alle nationale parken vrij toegankelijk zijn (er staat geen hek omheen). Verder wordt er op gewezen dat natuur bij uitstek onder collectieve goederen valt, het kan niet exclusief worden gemaakt en free-riders kunnen niet worden uitgesloten van het gebruik. Dat laatste zou ook principiële niet nagestreefd moeten worden. Het natuurgebied zou voor iedereen vrij toegankelijk moeten zijn. In dat licht wordt overheidsfinanciering van de nationale parken als terecht beoordeeld.

Eigenaarschap

- "Vanuit het beleid wordt van alles geroepen over de nationale parken. Het grondeigendom wordt daarbij wel eens over het hoofd gezien. Terreineigenaren zullen zich steeds de vraag stellen: wat heb ik er aan? Het gaat uiteindelijk om een gedragen samenwerking met partners in het gebied."
- Ook wordt gepleit voor het verrichten van belevingsonderzoeken met de toevoeging dat nationale parken niet van iedereen kunnen zijn. In veel parken is bijvoorbeeld het struinen in natuur verboden.

Organisatievorm

- "Het in de benen houden van een overlegstructuur (met voorzitter en secretaris) moet geen doel op zich zijn, maar een middel om in het nationaal park wat voor elkaar te krijgen. Voor sommige parken zal wellicht een andere bestuursvorm beter werken."

Natuurkwaliteit

- Voorheen werden nationale parken bezocht vanuit een visitatiecommissie om onder andere de natuurkwaliteit na te gaan. Dit is verloren gegaan en de aanwezigen vinden het de moeite waard om na te gaan of dit weer in ere hersteld kan worden.

Onduidelijkheid status van nationale parken na wel/niet indienen bidbooks en wel/niet winnen van verkiezing

- "Het is wel frappant dat het bij de publieksverkiezing ging om het kiezen van het 'Mooiste natuurgebied van Nederland', de term Nationaal Park kwam daarbij niet aan bod. Ook gebieden buiten de nationale parken konden deelnemen aan de verkiezing. Onduidelijk is wat de status is of wordt van de nieuwe parken die zich in het bidbook voor de verkiezing een nationaal park hebben genoemd. Dit geldt in het bijzonder voor de winnaars van de verkiezing."
- "Het is ook niet helder wat de status is van nationale parken die geen bidbook hebben ingediend. Het ministerie van EZ werkt aan een nieuwe standaard voor nationale parken, maar het is nog niet bekend wanneer die er komt. We zien dus dat provincies met de bidbooks nationale parken voordragen. Het Rijk dient net als voorheen de nationale parken goed te keuren. EZ doet dus nog steeds de begrenzing en aanwijzing en daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor het stelsel nog steeds bij het Rijk."
- De nationale parken zitten momenteel in een transitiefase. Gezocht wordt naar nationale parken in een nieuwe stijl. Uit de discussie die hierover gevoerd werd, bleek dat de aanwezigen van mening verschillen over de definitie van een nationaal park.

Kritiek op verkiezing nationale parken van wereldklasse

- *“Van wie komt het idee om nationale parken van wereldklasse via een verkiezing aan te wijzen? Waarom wordt hier beleid op gebaseerd? Je houdt toch ook geen verkiezing voor de vier beste rijkswegen? Raar dat via een verkiezing of een jury wordt bepaald wat een nationaal park van wereldklasse is. Bezoekers oftewel het publiek maken uit wat een nationaal park van wereldklasse is.”*

Ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk maken in nationale parken

- *“Binnen nationale parken moeten ook ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden. De Europese Unie zit er relaxter in dan de Nederlandse overheden. Als er binnen een park een museum gebouwd kan worden, dan moet er van alles mogelijk zijn. De overheid moet klare wijnschenken: welke ontwikkelingen wil je wel en welke niet in de nationale parken?!“*

4.3 Wat gaat er fout bij ongewijzigd beleid?

Uit de quick scan komt naar voren dat veel nationale parken in de overlevingsstand zitten. Er moet dus wat gebeuren om daar wat aan te veranderen. Hieronder volgen de reacties op de vraag wat er fout gaat bij ongewijzigd beleid. Daarbij al vast de kanttekening dat deze opsomming uiteraard niet uitputtend is, maar een goede indruk geeft wat de eerste inschattingen zijn.

Bekendheid en kwaliteit van merk Nationale Parken blijft slecht

Er schort wat aan de bekendheid en de kwaliteit van het merk Nationale Parken. Dat is ook de reden dat de Kamerleden Jacobi en Van Veldhoven de motie en het amendement hebben ingediend.

Als nationale parken verdwijnen gaat meerwaarde van afwegen en afstemmen verloren

De meerwaarde van een Nationaal Park zit hem in het afwegen van de belangen van recreatie en natuur, zeker als het een park betreft met meerdere grondeigenaren. Terreinbeheerders hebben vaak verschillende belangen, de nationale parken hebben een bemiddelende rol, zodat de partijen bij elkaar komen en niet tegen elkaar werken. Via het nationaal park kun je werk met werk maken, het nationaal park fungeert als een gebiedscoalitie. Alle partijen moeten in gezamenlijkheid afspraken maken over het gebruik van het park en een gemeenschappelijke visie opstellen.

Natuurkwaliteit heeft te leiden onder natuurrecreatie

Zonering van het gebied is van groot belang. Struinen moet je tegengaan, steeds meer bezoekers houden zich niet aan de regels en treden buiten de gebaande paden. Het gaat in het bijzonder om natuurfotografen, vogelaars en mountainbikers.

Focus op investeringen ontbreekt

In veel nationale parken is er geen focus op het investeren in parken, om er internationaal belangrijke parken van te maken. Wat er dus fout gaat zijn de investeringen. In sommige gebieden is het nationaal park alleen een labeltje. Bij anderen zit er veel energie op. Dat schuurt. Als je het loslaat, gaat het niet goed. Iedereen is bezig met te zoeken naar eigen verdienmodellen. Allemaal eigen bezoekerscentra. Dat is heel inefficiënt.

Ongewijzigd beleid leidt tot zelfsturing wat goed is

Wat gaat er goed? Iedereen gaat voor zichzelf zorgen. Iedereen gaat het zelf proberen op te lossen. Daarbij wordt opgemerkt dat een ieder moet doen waar die goed in is. Fondsenwerving is een vak. Zoek investeerders op het schaalniveau dat bij de potentiële investeerder past.

Als de provincie onvoorwaardelijk blijft ondersteunen blijft het goed gaan

Een ander geluid is dat de provincie Drenthe het geld beschikbaar heeft gesteld voor de drie Drentse nationale parken (wel met een bezuiniging van 30%). In de periode 2002 - 2015 is er in het Nationaal Park Drentsche Aa in samenwerking met verschillende partners door middel van 210 uitgevoerde projecten totaal € 36 miljoen geïnvesteerd in het gebied (Overlegorgaan/Gebiedscommissie Drentsche Aa, 2016). Dat is gebeurd vanuit een ondersteuning vanuit de provincie Drenthe, met vanaf 2013 met een budget van 130.000 euro per jaar aan procesgeld. Er is vanaf 2002 gewerkt met een gedragen gezamenlijke visie op het Drentsche Aa-gebied.

Het leervermogen tussen nationale parken gaat achteruit

Toen het SNP nog beter bemand was, leerden nationale parken veel van elkaar, bijvoorbeeld door een kijkje in elkaars keuken te nemen. Het ontbreekt nu veelal aan tijd en middelen om dat te doen.

Bilaterale afspraken tussen individuele terreineigenaren met overheden bezorgen gevoel van ongelijk behandelen

Het komt voor dat grondeigenaren ieder voor zich afspraken maken met de provincie, los van het nationaal park. Dat heeft als ongewenst effect dat er scheve gezichten ontstaan als de ene eigenaar wel toestemming of (aankoop)subsidie krijgt en de andere niet.

Fondsenwerving voor SNP wordt nooit succes

Fondsenwerving voor het SNP zal nooit een succes worden, niemand wil sponsorgeld in een vergaarbak gooien. Wel is het mogelijk om fondsen in de regio te werven, dan heeft het een tastbare relatie hebben met een specifiek nationaal park. Er worden vaak vergelijkingen gemaakt met de National Trust in het Verenigd Koninkrijk, maar dat is een slecht voorbeeld: die zitten financieel namelijk in zwaar weer.

Het gaat fout als de continuïteit wegvalt

Continuïteit is bij nationale parken belangrijk, want iemand moet toch het programma schrijven en de gebiedsprocessen coördineren. Bij sommige parken ontbreekt die continuïteit, daar halen ze financiering bijvoorbeeld uit de overhead van projectgelden van onder meer PAS, LIFE (2014-2020) en Interreg. Als deze projecten eindigen, dat valt die financiering ook weg.

Naar onbetaalde transactiekosten voor vergaderen in plaats van overheidsgeld?

- In sommige nationale parken zijn de grondeigenaren zelf verantwoordelijk voor de organisatie en financiering van het overlegorgaan. Grondeigenaren dragen daar de lasten en verantwoordelijkheid. Zij hebben geen projectgeld en er is een wisselend voorzitterschap om niet (geen financiering), waarbij de voorzittende partij iedereen bij elkaar roept. Dat er geen provincie of andere overheid is die financiert, zou als voordeel hebben dat deze partij niet de regie kan of wil overnemen en niet kan dreigen om de subsidie terug te trekken. Anderen geven aan dat dit een zeer gekleurd verhaal is en dat dit alleen mogelijk is in specifieke nationale parken, niet in de andere gebieden.
- In andere nationale parken heeft men bovendien niet de indruk dat de provincie het roer wil overnemen. Feit is dat een aantal provincies niet de verantwoordelijkheid voor de nationale parken op zich genomen hebben. Er ontstaat discussie of het vergaderen betaald dient te worden, gezien het feit dat in sommige parken grondeigenaren op eigen kosten en tijd vergaderen. Waarom zouden overlegorganen of vergelijkbare structuren bekostigd moeten worden? In reactie hierop is weergegeven dat het niet gaat om het vergaderen zelf, maar om een overlegstructuur waar diverse belangen bij elkaar komen. Aldaar wordt vanuit een gezamenlijke en gedragen visie de koers van het nationaal park uitgezet en worden projecten gefinancierd.

Komt draagvlak van meerdere partijen en gezamenlijke projecten nog tot stand?

Het is heel belangrijk om draagvlak van alle partijen te hebben, de wil om gezamenlijk onder de vlag van het nationaal park te opereren. In de projecten waarbij het waterschap samenwerkte met terreinbeheerders, werden ook samen wandelpaden aangelegd, terwijl dat anders niet was gebeurd.

Nationale parken vervullen communicatie/voorlichtingsrol. Wordt dit overgepakt door terreinbeheerders?

Het nationaal park heeft ook een rol bij het uitleggen aan het publiek waarom bomen over de weg liggen of waarom een bepaalde (lievelings)boom gekapt wordt. De terreinbeheerders zouden dit mogelijk ook kunnen oppakken.

Investeringen voor nationale parken als internationale hotspots ontbreken

Eén van de aanleidingen voor de nationale parken is hotspotspreiding voor toeristen in het westen. Vanuit het Nationaal Bureau van Toerisme kwam de wens om meer toeristische hotspots voor internationale natuur te creëren in Nederland. Als daar niet in wordt geïnvesteerd, komt daar niets van terecht. Wat wordt hiervoor georganiseerd en gecommuniceerd?

Wordt natuureducatie dan wel gefinancierd door provincies?

Het is belangrijk dat natuureducatie vanuit het IVN gefinancierd wordt door de provincie.

Onduidelijkheid omtrent doelen en ambities nationale parken blijft voortbestaan

We hebben het over de parels van de natuur. Die moeten breed worden opengesteld voor het publiek voor natuurbeleving. Hoe ga je dat realiseren? Daar gaat een politieke vraag aan vooraf: wat willen we? Welke organisatiestructuur hebben we nodig? Is een nationaal park een overloopgebied voor het toerisme in Amsterdam? Voor de regio? Voor Nederland?

Bidbooks: verschillende motivaties om daar aan mee te doen

In de workshop is gediscussieerd over de (on)wenselijkheid van veel buitenlandse bezoekers. Daarover verschilden de meningen. In die discussie kwam de stelling naar boven dat het indienen van een bidbook inhoudt dat een park zich dan ook conformeert aan deze ambitie. Dit werd echter tegengesproken, omdat sommigen het indienen van een bidbook als noodzakelijke conditie zagen om hun nationaal parkstatus te behouden. De discussie liet daarmee zien hoe verschillend de ambities van de parken feitelijk zijn. Sommigen zagen meer in een zo sterk mogelijke regionale inbedding.

4.4 Benodigheden voor slagkracht en stap naar voren

Vervolgens ligt de vraag voor wat de nationale parken nodig hebben om de slagkracht te verbeteren en een stap naar voren te maken. Discussie ontstaat daarbij opnieuw over de gewenste organisatie- en financieringsvormen en noodzakelijke marketing en branding. Hieronder wederom een korte weergave van de reacties.

Doelen, ambities en aantallen nationale parken

De vraag die eraan voorafgaat is welk doel de nationale parken dienen en hoeveel nationale parken ondersteuning zouden moeten krijgen. Hebben de nationale parken als doel om een overloopgebied te worden van het drukke toeristische Amsterdam, gaat het om educatie, kunnen ze een regionaal gebied blijven bedienen? Van heel bijzondere natuur gaat een internationale aantrekkingskracht uit, waar van heinde en verre toeristen op af komen. Dat moet je als park echter wel willen, dat geldt zeker niet voor alle parken. Als je als park internationale en intercontinentale gasten wilt ontvangen, heb je een ander soort park nodig dan voor het bedienen van de regionale recreanten en toeristen. Nationale parken moeten dus goed nadenken welke ambitie en draagkracht ze hebben. We weten alleen van de Hollandse Duinen dat ze Amsterdam in het verdienmodel hebben zitten.

Meerwaarde Samenwerkingsverband behouden

De meerwaarde van het Samenwerkingsverband zit hem in de gezamenlijke stem, waardoor de nationale parken op landelijk niveau kunnen meepraten. Op die manier kunnen ze ook gezamenlijk een vuist maken tegen ontwikkelingen die strijdig zijn met de natuur in het park, bijvoorbeeld bij spanningen met de landbouw, met gasboringen, waterwinningen, et cetera. Dit moet een overkoepelend geheel zijn, zodat anderen niet telkens meeliften met waar je je als nationaal park voor inzet.

Het Rijk moet eigen rol verduidelijken

De rol van het Rijk is wel twijfelachtig. Het Rijk heeft eerst de nationale parken afgestoten en nu tot op zekere hoogte weer aangetrokken. Het Rijk had bij de verkiezing helderheid moeten verschaffen of er ruimte is voor differentiatie van soorten nationale parken. Krijg je een situatie met internationale, nationale en regionale parken? Wat is de nationale visie op nationale parken? De marketing en branding van Nederland is heel iets anders dan het voorzien in de recreatiebehoefte van de regio.

Nationale parken moeten zelf meerwaarde bottom-up bepalen (niet door Rijk laten voorschrijven)

Wat wil je met nationale Parken bereiken? Wat wil je zijn? Vul dat vooral bottom-up in en zoek naar meerwaarde.

Maatschappelijke baten zijn aanzienlijk maar niet te verzilveren

De maatschappelijke baten van nationale parken zijn aanzienlijk, maar omdat het bij veel parken gaat om een collectief goed, zijn deze veelal niet te verzilveren (bijvoorbeeld bij de WOZ-waarde en bij positieve gezondheidseffecten van de natuur). In plaats van een subsidie zou je ook bepaalde belastingen kunnen verlagen of afschaffen voor nationale parken, bijvoorbeeld de waterschapslasten of de toeristenbelasting. Het sprokkelen van externe financiering is wel nuttig voor draagvlak, maar in financiële termen gaat het om klein bier waar je weinig mee opschiet. Hoe kan je een robuust model opzetten? En anders: overheid neem je verantwoording.

4.5 Reflectie op resultaten workshop

Er is voor het onderzoek ook een workshop georganiseerd om met elkaar na te gaan of de bevindingen uit de interviews door de onderzoekers goed zijn geïnterpreteerd. Dit werd gedaan door vergelijkbare vragen uit de interviews plenair te bespreken met de aanwezigen, die allen direct met het Samenwerkingsverband Nationale Parken te maken hebben. Door één van de aanwezigen werd terecht opgemerkt dat de aanwezigen vooral die nationale parken vertegenwoordigden waar nog enige ruimte is voor deelname aan dit soort workshops en dat er velen zijn die zich dat niet meer kunnen veroorloven. Uit discussie komt naar voren dat het zoekproces van de nationale parken 'om financieel minder afhankelijk te zijn van subsidie', goed is weergegeven. Veel belangrijker bleek echter dat de duiding van de organisatorische en financiële veranderingen een zeer complexe zaak is, omdat elk park een eigen ontwikkelingsrichting is ingegaan en vanuit die positie moest inspelen op de dynamiek van het Programma Nationale Parken van Wereldklasse. De workshop leverde inzicht in ambivalenties op en een roep om maatwerk vanuit de nationale parken.

Onzekerheden, gevoeligheden...en ambivalenties

Het proces van verkiezing van mooiste natuurgebied van Nederland lijkt een periode af te sluiten waarin de nationale parken in meer of mindere mate stiefmoederlijk werden behandeld. Die veranderingen brengen uiteraard onzekerheden en gevoeligheden met zich mee. Op de achtergrond speelt de vraag wie er aan het roer staat van die veranderingen, of waar precies de regie vandaan komt. Ook speelt de onzekerheid mee wat het betekent om als winnaar of als verliezer uit de bus gekomen te zijn en wat als er in het geheel geen bidbook is ingediend? Of zijn er geen verliezers en behoudt iedereen zijn status en kan ieder park zelf vorm gaan geven aan een eigen proces? Er zijn mensen die vinden dat Nederland als klein land teveel nationale parken heeft in vergelijking met andere landen en dat er dus gestreefd moet worden naar een reductie van dat aantal. Soms wordt ook nadrukkelijk gezegd dat het geen doel op zich is om het aantal parken te reduceren. Er is destijds gekozen voor een stelsel van 20 nationale parken als een parelsnoer van de (variatie van de) Nederlandse natuur. Tegen deze achtergrond moeten de soms scherpe kantjes in de discussie dan ook gezien worden. Met name verschillen in juridische status en bestuurlijke inbedding tussen Nationale Parken leidt tot oncomfortabele uitgangssituaties en maakt dat harde uitspraken van de betrokken secretarissen van de Nationale Parken kunnen botsen. Deze discussie wordt gevoed door twee belangrijke ambivalenties, die onderling verbonden zijn. Deze twee ambivalenties worden in de volgende paragrafen toegelicht.

Ambivalentie: streven naar autonomie en verkrijgen van overheidssteun

De eerste belangrijke ambivalentie is het streven naar autonomie en het verkrijgen van overheidssteun. Dit is een discussie op de achtergrond, die niet enkel speelt bij de nationale parken, maar vooral ook bij terreinbeheerders die subsidies krijgen voor natuurbeheer. Meer overheidssteun maakt afhankelijk en de verschillen in steun zijn momenteel wel erg groot. Deze ambivalentie speelt bijvoorbeeld een rol bij de vraag of de natuur in de parken voor iedere burger vrij toegankelijk en beleefbaar moet zijn, of dat natuur deel uitmaakt van het businessmodel en daarmee alleen voor betalende bezoekers toegankelijk en beleefbaar moet zijn. Ook speelt ze een rol in de discussie over wat nu precies een nationaal park is en wie daar nu over gaat. In de governance-discussies die naar aanleiding van de verkiezingen zijn opgekomen spelen kwesties rondom eigenaarschap, macht, profilering en zeggenschap. Wie verschijnt voor de camera, wie gaat er over de toekenning van status en middelen en wie heeft misschien de macht om parken te laten afvallen?

Ambivalentie: Regionaal inbedden en inspelen op internationaal toerisme

De tweede ambivalentie richt zich op het voorsorteren op de toekomst en de mate waarin men open staat voor het idee van meer (buitenlands) toerisme. Door het proces van 'op eigen benen leren staan' en 'eigen broek ophouden' van de laatste jaren zijn veel van de nationale parken sterk regionaal ingebed geraakt. Dit is een proces dat nog volop gaande is. In de discussie werd duidelijk dat het pad om mee te gaan in dit spoor van meer (internationaal) toerisme niet door iedereen als begaanbaar werd gezien, ondanks het feit dat de parken dit zelf in hun bidbooks hebben opgenomen (in het kader van Nationale Parken van Wereldklasse). Als reden om het toch in de bidbooks op te nemen werd genoemd, dat niet meedoen aan de verkiezing geen optie was gezien, omdat de consequenties daarvan niet te overzien waren. Dit vraagt in het vervolgtraject om een prudente benadering in het ten uitvoer brengen van de plannen om het internationaal toerisme uit te breiden in de nationale parken. In plaats van een kader met afspraken, kunnen ze ook gezien worden als strategische plannen die de richting aangeven waarin met nieuw elan gewerkt kan worden aan het tot stand brengen van een stelsel nationale parken nieuwe stijl.

Maatwerk per nationaal park vereist

Uit de discussie tijdens de workshop werd duidelijk dat er nog wel wat frustraties leven in het veld. Zo is er bijvoorbeeld kritiek geuit over de hoge kosten die de verkiezing met zich mee heeft gebracht en hoe dat afsteekt tegen alle bezuinigingen waar de parken mee te maken hebben gehad. Dit zorgt er voor dat er zich een dilemma kan voordoen. Aan de ene kant is het logisch om vooral de samenwerking aan te gaan en te intensiveren met positieve denkers, die gemotiveerd zijn om het nieuwe elan vast te houden en de bidbooks uit te rollen naar nationale parken nieuwe stijl. Aan de andere kant moet gezorgd worden voor een flinke dosis realisme en zouden de bestuurlijke inzichten uit het veld daarin volop meegenomen moeten worden. Daarbij is het wel handig om te beseffen dat de bidbooks geen garantie geven voor het bestuurlijk commitment dat nodig is om een sterk merk neer te zetten. De resultaten van deze workshop in ogenschouw nemend, lijkt het verstandig om een op de afzonderlijke parken toegespitste aanpak te kiezen, die ruimte biedt voor ambities waar een park met een regionale inbedding warm voor loopt en die bestaat uit maatwerk, om zo een gedifferentieerd stelsel van Nationale Parken opnieuw in te richten. Daarvoor is het nodig om, vooral op parkniveau, zieners en realisten met elkaar in gesprek te brengen.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Onze studie heeft zich primair gericht op implicaties van de decentralisatie van de Rijksnatuurtaken rondom Nationale Parken waarbij Rijktaken zijn vervallen. We onderzochten tot welke organisatorische en financiële veranderingen dit heeft geleid bij de Nationale Parken. De conclusies van ons onderzoek kunnen in het licht van recente ontwikkelingen, breder worden geformuleerd dan op dit proces alleen. Gelet op het programma Nationale Parken van Wereldklasse, dat nu ongeveer halverwege haar looptijd is, en gelet op de dynamiek die is ontstaan bij de verkiezing van het mooiste natuurgebied van Nederland, nemen we de uitdagingen zoals geformuleerd binnen het programma Nationale Parken van Wereldklasse als uitgangspunt, zoals:

- nationale parken zijn een sterker merk;
- nationale parken bieden unieke natuur van (inter)nationale allure;
- nationale parken trekken meer bezoekers en dragen bij aan een betere spreiding van bezoekers;
- nationale parken dragen bij aan een betere sociaaleconomische ontwikkeling van de regio en zijn onlosmakelijk verbonden met die regio;
- nationale parken hebben een effectieve governance.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de relatie tussen onze bevindingen en de doelen en ambities die recent aan de nationale parken zijn toegekend. Hiertoe formuleren wij conclusies (par. 5.2), doen aanbevelingen (par. 5.3), opperen aanvullende ideeën (par. 5.4) en sluiten af met een epiloog (par. 5.5).

5.2 Conclusies

Onze conclusies gaan in op het zoekproces dat nationale parken hebben doorgemaakt sinds de decentralisatie van het natuurbeleid én op de situatie zoals die is ontstaan na de verkiezing van het mooiste natuurgebied van Nederland.

Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden

We concluderen dat de verantwoordelijkheden omtrent de governance en het overleg in nationale parken onduidelijk is geregeld. Het Rijk blijft systeemverantwoordelijk voor (instelling en begrenzing van) nationale parken, de provincie heeft in sommige gevallen de verantwoordelijkheid voor de governance overgenomen en in andere gevallen niet. Het is daarmee niet duidelijk wie er uiteindelijk verantwoordelijk is voor de nationale parken. Ook wordt door de actoren in het veld niet begrepen wat die systeemverantwoordelijkheid van het Rijk nu precies inhoudt.

Zoektocht naar nieuwe financieringsbronnen; vooral overleven

We concluderen dat een deel van de parken in een soort vacuüm terecht is gekomen. Ze hebben hun bestuurlijke en maatschappelijke inbedding opnieuw moeten organiseren en zijn ook op zoek gegaan naar nieuwe financieringsbronnen. Dit is gebeurd met sterk wisselend resultaat. De belangrijkste conclusie uit dit onderzoek is dan ook dat het merendeel van de nationale parkorganisaties bezig is met overleven.

Verschillen in maatschappelijke en bestuurlijke inbedding en het succes daarvan

Daarnaast concluderen we dat er grote verschillen zijn ontstaan in de bestuurlijke en maatschappelijke inbedding en het succes daarvan. Het Nationaal Park Drentsche Aa is wat dat betreft behoorlijk succesvol. Dit park speelt een belangrijke rol in de branding, marketing en regionale planning van de gehele regio en heeft daarin ook een investerende rol. Het Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide heeft ongeveer hetzelfde model gevolgd: van oorspronkelijk twee financiers (Nederlandse en Vlaamse

overheid) naar een stuk of 20 financiers, waarbij de Vlaamse overheidsbijdrage nog is overeind gebleven. Het park functioneert naar behoren omdat het de coördinerende (en deels daarmee gefinancierde) rol op zich heeft genomen in Europese herstelprojecten en PAS-vraagstukken. Gemeenten en waterschappen en anderen worden daar nadrukkelijk bij betrokken. Daar waar het minder goed is gelopen, missen de regio's een dergelijk kader en institutie. Vrijwel alle parken zijn op zoek gegaan naar nieuwe lokale en regionale vormen van mede-eigenaarschap en publiek-private samenwerkingen. In alle parken zijn daar stappen in gemaakt, maar helaas heeft dat in de meeste gevallen niet geleid tot het oplossen van de continuïteitsproblemen: het bieden van structureel zicht op geld.

Het merendeel van de parken heeft de opdracht meegekregen om nieuwe businessmodellen te ontwikkelen om daarmee 'hun eigen broek op te houden'. Als de ervaringen daarmee op een rijtje worden gezet, kan de conclusie getrokken worden dat deze ervaringen er wel zijn gekomen, deels successen laten zien, maar dat ze over het algemeen onvoldoende zoden aan de dijk zetten. Als de opbrengst wordt afgezet tegen de inspanningen die er voor moeten worden gepleegd, dan wordt duidelijk dat hier niet veel heil van verwacht kan worden. Dit hoeft niet te betekenen dat het zoeken naar nieuwe businessmodellen gestaakt moet worden, want ze hebben wel degelijk betekenis voor het verkrijgen van lokaal draagvlak en ze leggen een basis voor verdere vormen van publiek-private samenwerking in de nationale parken.

Nieuw elan ontstaan

Deze uitkomsten staan in contrast met het enthousiasme en de hernieuwde aandacht die er recent is ontstaan in het verlengde van de verkiezing van het mooiste natuurgebied van Nederland. Dit betekent dat het proces dat invulling moet geven aan de motie en het amendement van Jacobi en Van Veldhoven, zoals het Programma Nationale Parken van Wereldklasse, te maken heeft met een lastige start. De situatie van nationale parken die vooral met een overlevingsstrategie bezig zijn, is ineens omgeslagen in een situatie waarin ze opnieuw op de bestuurlijke kaart zijn gezet. Dit roept erg veel reacties op bij bestuurders en de grote opgave zal zijn om nieuwe plannen en ideeën niet te laten verzanden in oeverloos vergaderen. De aanbevelingen die voortvloeien uit dit onderzoek richten zich op het invulling geven aan een governance die het elan vast weet te houden.

Deze conclusies zijn a priori niet gericht op het bekritisieren van afzonderlijke actoren in het veld, maar beogen bij te dragen aan een proces van reflectie en leren, dat het mogelijk maakt om snel over problemen heen te stappen.

5.3 Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies formuleren we enkele aanbevelingen. De aanbevelingen zijn noodzakelijkerwijs stevig van aard, want er is ook een forse discrepantie tussen de uitgangssituatie en de beoogde parken nieuwe stijl. Ze richten zich op de governance in ruime zin.

Nieuwe definitie: gemeenschappelijkheid (uniciteit nationale parken) en differentiatie (=maatwerk)

De belangrijkste aanbeveling is dat behoefte is aan het kiezen voor een werkwijze waarin zowel systeemontwerp als maatwerk mogelijk is.

Qua *systeemontwerp* raden we aan om preciezer dan nu te omschrijven wat een nationaal park precies is. Dit moet niet gebeuren met de intentie om sommige parken hun status af te pakken, maar om helderheid te creëren ten aanzien van de vraag hoe bijzonder ze zijn en wat Nederland daarvoor over heeft.

Een *maatwerk*aanpak zou zich kunnen richten op het realiseren van een duurzame bestuurlijke, maatschappelijke en financiële uitgangssituatie, die voldoende robuust is om eigenstandige programma's uit te voeren, zoals dat het geval is bij de Drentsche Aa en bij de Hoge Veluwe.

Rek de definitie op naar cultuur en landschap

Het verdient overweging om de definitie uit te breiden, zodat ze niet enkel de natuur, maar ook landschap en cultuur kunnen bevatten. Dat zou een ontwikkeling mogelijk maken waarin de nationale parken zich verder kunnen ontwikkelen in nauwe samenhang met de landschappelijke omgeving en culturele context.

Toch een juridisch regime?!

Tevens verdient het aanbeveling om nationale parken een juridische structuur mee te geven en om desgewenst specifieke beschermingsregimes vast te stellen. Dit laatste betekent weliswaar een inperking van vrijheden, maar hier tegenover zouden voordelen kunnen worden geboden, zoals verlaging van het btw-tarief voor producten of diensten van bijvoorbeeld bedrijven die nauw gelieerd zijn aan nationale parken die met die inperking van vrijheden worden geconfronteerd. Daarmee wordt introductie van een juridisch regime onderhandelbaar en krijgen provincies en andere betrokkenen niet het gevoel dat het Rijk via een achterdeur alsnog extra bescherming oplegt.

Concreet wordt voorgesteld:

- Laat de nationale parken in gezamenlijkheid differentiatie aanbrengen in parken die zich richten op de regio, op het land of op internationale toeristen op basis van parkambities. Niet alle nationale parken hoeven dezelfde doelen en ambities er op na te houden. Het ene nationale park kan zich richten op internationale toeristen, terwijl het andere is ingericht op het ontvangen van regionale en lokale recreanten. Natuurlijk is er wel een soort minimale basisvoorwaarde nodig omtrent de kwaliteit van een nationaal park.
- Ga verder met het verbinden van natuur met bijvoorbeeld cultuurhistorie en cultuur. Giethoorn laat bijvoorbeeld zien dat dit veel bezoekers trekt. Zorg daarbij wel dat het beleid hiervoor niet over de hoofden van burgers wordt vastgesteld. Realiseer bijvoorbeeld in samenwerking met het huidige Van Gogh Museum in Amsterdam een nieuw Van Gogh Museum in het nieuw beoogde Van Gogh Nationaal Park. Het verbinden van culturele publiekstrekking met nationale parken moet voor elke locatie apart worden bekeken.
- Investeer éénmalig in duurzame financiële, juridische en bestuurlijke structuren. Baseer dat op maatwerkanalyse en ondersteuning per park. Zet daarvoor een werkgroep in van gedegen experts (juridisch, financieel/zakelijk en bestuurlijk) en gebruik de kennis die er al is. Voor zo'n werkgroep kan de commissie van Riek Bakker, die veertien provinciale gebiedsontwikkelingsprocessen in de ruimtelijke ordening heeft doorgelicht, als voorbeeld en ter inspiratie bieden. Het is belangrijk dat de voorzitter van zo'n werkgroep uit het bedrijfsleven komt en op grond van zijn/haar merites en titel een directe toegang heeft tot alle verantwoordelijke bestuurders die hij/zij in het proces wil betrekken.

Tot slot geven we de volgende procesaanbeveling mee:

- Een goede check omtrent commitment en borging van de bidbooks bij alle betrokkenen in de nationale parken wordt aangeraden. De tweede stap is om het bereikte commitment en de borging vervolgens in het proces te behouden bij het uitwerken van de bidbooks. Dit is mogelijk als per park toegewerkt wordt naar een streefbeeld met een methode van co-investeren. Daarbij kan het principe gebruikt worden dat hoe meer men inbrengt, hoe meer men te zeggen heeft in de governance.

5.4 Aanvullende ideeën

Te slotte opperen we in deze paragraaf nog drie ideeën ter overweging. Ze zijn geformuleerd vanuit het besef dat de sprong die gemaakt moet worden om de ambities te realiseren zeer groot is. Soms vraagt zo'n situatie om onconventionele maatregelen, omdat met conventionele maatregelen niet de vereiste grote stappen gezet kunnen worden:

- Ga bijvoorbeeld na of de nationale parken met de Staatsloterij (nu nog niet gericht op goede doelen) zijn te verbinden, gegeven het feit dat de Postcodeloterij een aantal jaren geleden de boot afhield. In Duitsland wordt er ook een dergelijk model gehanteerd.
- Laat gemeenten aan de parken meefinancieren en leg dit als provincie vast in de Wet gemeenschappelijke regeling.

-
- Zorg voor balans tussen verdienvermogen en ecologisch functioneren door hoge participatiegraad van burgers: burgerpanel, burgerbegroting, burgers opnemen in eigendomsstructuur, bijvoorbeeld door eigendoms certificaten te verkopen (vergelijkbaar met het burgerinitiatief in de Dommelbimd).

5.5 Epiloog

Evalueer totstandkoming bidbooks

Het voorliggende onderzoek heeft zich gericht op de situatie van de nationale parken zoals die was tijdens het opstellen van de bidbooks. Het feit dat de respondenten bezig waren met die bidbooks zal hun antwoorden hebben ingekleurd. Het valt niet goed na te gaan of dit het beeld positief of negatief heeft beïnvloed. Veel verhalen rondom de bidbooks hebben de onderzoekers bereikt, maar die zijn niet opgetekend, omdat dit terloops verkregen informatie betreft die niet geverifieerd of in een kader geplaatst kon worden. Een nauwkeurige reconstructie van het tot stand brengen van die bidbooks zou wel zeer interessante informatie opleveren, waarmee de governance misschien beter voorbereid kan zijn op verschillende grondhoudingen en motivaties.

Literatuur

- CBS, PBL, Wageningen UR (2016). Nationale Parken, 2015 (indicator 1314, versie 08 , 31 maart 2016). www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. CBS, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen.
- Commissie van Vollenhoven, oktober 2015. Monumenten: Inspiratiebron voor de natuur!
- De Gelderlander, 31 oktober 2014. Dijkma denkt na over nieuwe nationale parken.
- Frenken, G.W.P., 2016. Toekomst van de Nationale Parken in Limburg. 15 juli 2016.
- Interprovinciaal Overleg (samenwerkingsverband van de 12 provincies), Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, de 12 Landschappen, Stichting Samenwerkingsverband Nationale Parken, NBTC Holland Marketing, IVN, MKB/VNO-NCW, Gastvrij Nederland, Federatie Particulier Grondbezit, ANWB, Ministerie EZ, de heer Eric Luiten, Rijksadviseur voor Landschap en Water, en de heer Cees Slager, adviseur op het gebied van ondernemerschap en gastvrijheidseconomie, 17 maart 2016. Nationale Parkendeal.
- Kabinet Rutte 1, 30 september 2010. Regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid'.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 13 maart 2012. Structuurvisie, Transport, Infrastructuur en Ruimte.
- Ministerie van Economische Zaken, 22 maart 2016. Voortgang Programma Nationale Parken en Nationale Parken Deal. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Overlegorgaan/Gebiedscommissie Drentsche Aa, 2016. Nationaal Park Drenthse Aa. Jaarverslag 2015.
- Pro Facto, 2009. Perspectieven voor Nationale Parken. Rapportage over de organisatie, werkwijze en het functioneren van Overlegorganen van Nationale Parken. Rijks Universiteit Groningen (RUG).
- Rijk en Interprovinciaal Overleg (IPO), 20 september 2011. Onderhandelingsakkoord 'decentralisatie natuur'.
- Rijk en Interprovinciaal Overleg (IPO), 7 december 2011. Aanvullende afspraken op het Onderhandelingsakkoord 'decentralisatie natuur'.
- Rijk en Interprovinciaal Overleg (IPO), 8 februari 2012. Uitvoeringsafspraken omtrent Onderhandelingsakkoord 'decentralisatie natuur'.
- Samenwerkingsverband Nationale Parken, brief van 27 oktober 2011. Deelakkoord Decentralisatie Natuur.
- Staatscourant, 20 december 2012. Nr. 26543. Regeling van de Minister van Economische Zaken van 11 december 2012, nr. DGNR-PDJNG/12375865. Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderstukken 2010-2011, 29 544, nr. 336.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderstukken 2010-2011, 30 825, nr 107. Bijlage 131283.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderstukken 2011-2012, 30 825, nr 119. Ecologische Hoofdstructuur.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderstukken 2011-2012, 30825, nr. 143. Bijlage 144712.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderstukken 2011-2012, 30 825, nr. 153. Bijlage 153993.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderstukken 2013-2014, 33750 XIII, nr. 61. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2014.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, 26 november 2014. Vergaderstukken 2014-2015, 34000 XIII, nr. 128. Amendement van de leden Jacobi en Van Veldhoven ter vervanging van dat wat gedrukt is onder nr. 56.
- Veldhoven, Stientje van en Lutz Jacobi, 28 oktober 2014. Nationale Parken met internationale allure. *Notitie voor de begrotingsbehandeling Natuur*.

Websites

- <http://www.nationaalpark.nl/8614/nationale-parken/overzicht>
- <http://www.nationaalpark.nl/8624/publicaties>
- <http://www.ongerepte-natuur.nl/nationale-parken-2-0>
- <http://www.nationaleparkenwereldklasse.nl/wp-content/uploads/2016/05/Groeneveld-dialogoog-governance.pdf>

Verantwoording

Dit project werd begeleid door Eva Kunseler (Planbureau voor de Leefomgeving) en Janneke Vader (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu). De werkwijze is met hen afgestemd.

Voor het verzamelen van onderzoeksmateriaal is document- en websiteanalyse verricht, zijn gesprekken gevoerd met de secretarissen of vergelijkbare respondenten van de twintig afzonderlijke nationale parken. Naar aanleiding van de telefonische gesprekken zijn verslagen gemaakt. Die verslagen zijn voorgelegd aan de gesprekspartners om te corrigeren, aan te vullen dan wel te nuanceren of aan te scherpen. Ook zijn er met hen nog mailwisselingen geweest. De onderzoekers waarderen de openheid en het vertrouwen van de gesprekspartners. Immers, de vragen hebben deels betrekking op het bestuurlijk veld waar de nationale parken deels afhankelijk van zijn. In het onderzoek is zo prudent mogelijk met de verkregen informatie omgegaan.

Omdat gesprekken en mailwisselingen vaak één op één worden gevoerd tussen een secretaris of een vergelijkbare respondent en een onderzoeker vonden zowel de opdrachtgevers als opdrachtnemers het zinvol om een werksessie te organiseren met een tweeledig karakter: 1) plenair toetsen van de onderzoeksresultaten en 2) plenair aanvullen, corrigeren en aanscherpen van de onderzoeksbevindingen. Hiertoe is half november 2016 een workshop georganiseerd met onze gesprekspartners. Voorafgaand aan de workshop hebben de onderzoekers een powerpointpresentatie verzorgd met de resultaten van het onderzoek. De resultaten zijn becommentarieerd door de aanwezigen bij de workshop. Bij het schrijven van het eindrapport zijn opnieuw concept hoofdstukken voorgelegd aan de respondenten en aan medewerkers van het Programma Nationale Parken van Wereldklasse, wat in onze ogen opnieuw tot kwaliteitsverbeteringen leidde.

De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Bijlage 1 Vragenlijst interviews

In de quick scan is de onderstaande vragenlijst gebruikt voor de telefonische interviews.

1. Wat zijn de huidige organisatievorm, de huidige financieringsvorm en de huidige beheervorm?
2. Welke organisatievorm, financieringsvorm en beheervorm streeft u met het park na?
3. Is er de afgelopen jaren wat veranderd of gaat er wat veranderen in de organisatievorm, de financieringsvorm en de beheervorm bij uw nationaal park? Waardoor en hoe? Hoe ver is uw nationaal park hiermee momenteel? Aan het begin/halverwege/bijna klaar?
4. Werkt u aan de verbetering van de branding/marketing van het park, zodat het bijvoorbeeld beter aansluit op regionale identiteit en economie? Heeft u daarvoor ook steun (of wat voor steun zou u willen) van het Programma Nationale Parken van Wereldklasse?
5. Wat zijn (te verwachten) effecten van verschuivingen in organisatievorm en/of financieringsvorm voor:
 - a) natuur?
 - b) eigenaarschap/betrokkenheid?
 - c) het versterken van de lokale/regionale economie?
6. Ervaart uw nationaal park spanningen tussen:
 - a) financiering en zeggenschap?
 - b) recreatie en natuur?
 - c) andere spanningen?

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

In het kader van oriëntatie voor de quick scan zijn gesprekken gevoerd met:

- Kees Lever als programmadirecteur en Anneke van Houdt als (inmiddels voormalig) medewerker aan het Programma Nationale Parken van Wereldklasse.
- Hans Schiphorst als secretaris van het Samenwerkingsverband Nationale Parken.

Voor de quick scan zijn de onderstaande personen geïnterviewd.

Nationaal Park	Provincie	Gesprekspartner
Schiermonnikoog	Friesland	Arjen Kok
Lauwersmeer	Friesland/Groningen	Cor Eenkema
Alde Feanen	Friesland	John Haitsma
Drentsche Aa	Drenthe	Kees Folkertsma
Drents-Friese Wold	Drenthe/Friesland	Catrien Scholten
Dwingelderveld	Drenthe	Catrien Scholten
Weerribben-Wieden	Overijssel	Hans Schiphorst
Sallandse Heuvelrug	Overijssel	Harro Meijer
De Hoge Veluwe	Gelderland	Seger baron Van Voorst tot Voorst
Veluwezoom	Gelderland	Jeroen de Koe
Utrechtse Heuvelrug	Utrecht	Julia van Beukering
De Maasduinen	Limburg	Ger Frenken
De Grootte Peel	Limburg/Noord-Brabant	Ine van Huet
De Meinweg	Limburg	Sylvia Spierts-Brouwer
Grenspark Zoom-Kalmthoutse Heide	Noord-Brabant/Antwerpen	Paul Ganzevles
Loonse en Drunense Duinen	Noord-Brabant	Dick Veen
Biesbosch	Noord-Brabant/Zuid-Holland	Arjan van der Zee
Oosterschelde	Zeeland	Annebeth Korteweg
Zuid-Kennemerland	Noord-Holland	Astrid Smeding
Duinen van Texel	Noord-Holland	Han Lindeboom

Bijlage 3 Deelnemers workshop

De onderstaande personen namen deel aan de werksessie van 15 november 2016 in Se7en te Utrecht.

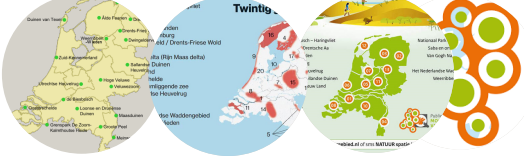
Deelnemer	Organisatie
Kees Folkertsma	NP Drentsche Aa
Catrien Scholten	NP Drents-Friese Wold en NP Dwingelderveld en Holtingerveld
Segeer baron van Voorst tot Voorst	NP De Hoge Veluwe
Jeroen de Koe	NP Veluwezoom
Paul Ganzevles	NP Grenspark de Zoom-Kalmthoutse Heide
Julia van Beukering	NP Utrechtse Heuvelrug
Astrid Smeding	NP Zuid-Kennemerland
Gea Smit	NP Duinen van Texel
Annebeth Korteweg	NP Oosterschelde
Ineke Zuiderhoudt	NP Oosterschelde
Janneke van Montfort	Programmateam Nationale Parken van Wereldklasse (EZ)
Marion Jacobs	Transitieteam Nationale Parken van Wereldklasse (EZ)
Eva Kunseler	PBL (opdrachtgever)
Marcel Pleijte	Wageningen Environmental Research
Roel During	Wageningen Environmental Research
Rolf Michels	Wageningen Economic Research

Bijlage 4 Powerpointpresentatie d.d. 15 november 2016

- 1
- ## Nationale Parken: op zoek naar samenhang en continuïteit

Kansen en bedreigingen in duurzaam voortbestaan

15 november 2016
Marcel Pleijte, Roel During en Rolf Michels



WAGeningen UNIVERSITY & RESEARCH
- 2
- ## Opbouw presentatie

 - Outline van het onderzoek
 - Nationale Parken en juridische status
 - Beleidskader: decentralisatie, motie en NP van Wereldklasse
 - Ervaringen met ontwikkelrichtingen
 - Wilde ideeën binnen en buiten vigerend beleidskader
 - Breed spectrum aan organisatie- en financieringsvormen, marketing en branding
 - Vragen rond opschaling en governance
 - Conclusies van het onderzoek
 - Aanbevelingen vanuit het onderzoek

WAGeningen UNIVERSITY & RESEARCH
- 3
- ## Outline van het onderzoek

 - **Aanleiding onderzoek:** gewijzigd beleidskader sinds 2011
 - **Doel:** inzicht in veranderingen in bestuurlijke en sociale structuren, gedreven door financiële omstandigheden in Nationale Parken. Focus op organisatievormen, financieringsvormen, marketing en branding
 - **Vraagstelling:** hoe worden huidige en nabije toekomstige verschuivingen in het Nationale Parken beleid ingebed in de nieuwe organisatiestructuren van Nationale Parken en mede vertaald naar verdienmodellen en branding/marketing van Nationale Parken?
 - **Positionering:** 2013-2016 (zonder bidbooks)
 - **Werkwijze:**
 - Neutrale vragen, prudent met informatie, meerdere terugkoppelingen van resultaten
 - Respect voor en besef van afhankelijkheden
 - Waardering voor de openheid en het vertrouwen van respondenten

WAGeningen UNIVERSITY & RESEARCH
- 4
- ## Nationale Parken en juridische status

 - Nationale parken: geen eigenstandig wettelijk beschermingsregime
 - Aanwijzing van parken: geen toepasselijkheid van extra beschermingsmaatregelen
 - Nationale Parken: veelal beschermd natuurmonument of een Natura 2000-gebied, waarmee beschermingsregime van Natuurbeschermingswet van kracht is
 - alle huidige nationale parken binnen NNN: planologisch beschermingsregime
 - planologische bescherming en beheer van deze gebieden vallen onder de verantwoordelijkheid van provincies
 - geen geld naar Nationale Parken voor natuurbeheer, maar naar individuele terreinbeheerders

WAGeningen UNIVERSITY & RESEARCH
- 5
- ## Decentralisatie en Nationale Parken

 - 2011: het Rijk besluit aantal taken natuurbeleid te decentraliseren
 - het Rijk: verantwoordelijkheid voor organisatie, functioneren en bekostiging van de nationale parken laten vervallen
 - provincie(s): niet als gedecentraliseerde taken natuur overnemen
 - autonome bevoegdheid van provincie om te bepalen of zij nog inzet pleegt op deze onderwerpen
 - 1 januari 2013: bepalingen in de Regeling aanwijzing nationale parken omtrent inrichting en taken van de overlegorganen van de nationale parken, en op de benoeming van de voorzitters daarvan, vervallen.

WAGeningen UNIVERSITY & RESEARCH
- 6
- ## Gevolgen decentralisatie voor Nationale Parken

 - Geen Rijksverantwoordelijkheid
 - Geen provincie verantwoordelijkheid per definitie
 - Niet afgesproken wiens verantwoordelijkheid het dan wel is
 - Nationale Parken: voorheen veel steun van provincies
 - gebiedspartijen, inclusief gemeenten, vonden dat wel comfortabel
 - Veranderende betrokkenheid provincies bij Nationale Parken heeft zoektocht voor NP's ingezet

WAGeningen UNIVERSITY & RESEARCH

7

Motie & Programma NP van Wereldklasse

- Motie van Jacobi en Van Velthoven (2014)
 - Politiek: signaal dat het niet overal goed gaat
 - Toewerken naar Nationale Parken nieuwe stijl
 - Groter samenhangend gebied
 - internationaal toeristisch vermarkten
- Nationale Parken van Wereldklasse
 - Festifal
 - Verkiezingen
 - Oogst: 20 bidbooks
 - Komende jaren: uitrollen Bidbooks 2017...
 - Nieuw elan/ energie vasthouden en uitbouwen




WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

8

Ervaringen met ontwikkelrichtingen

Voor- en nadelen

- gemeenten en ondernemers hebben veelal de handschoen opgepakt
- effect: veel meer gedeeld eigenaarschap in het gebied
- vanaf 2009: Nationale Parken stinkende best voor verdienmodellen
- werkelijkheid van dit moment: het is allemaal nog heel klein van omvang
- Vanaf 2011: grote diversiteit bestuurlijke en financiële inbedding



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

9

Wilde ideeën: binnen of buiten vigerend beleid

- ga eigendomsversnippering zoveel mogelijk tegen door middel van uitruil
- Waar zitten dikkere geldstromen?
 - Markt: Gezondheid, Waterwinning?
 - Overheidsbeleid: PAS?
- politieke en beleidsmatige wil tonen (op iedere kubieke meter water één cent extra zetten: alle financiële problemen van het natuurbeheer voorbij)
- Start een nieuwe Postcodeloterij of verbindt parken met Staatsloterij
- Nationale Parken terug naar het Rijk:
 - Integraal
 - Afplitsing provinciale parken
- Zorg voor balans tussen verdienvermogen en ecologisch functioneren door hoge participatiegraad van burgers: burgerpanel, burgerbegroting, burgers opnemen in eigendomsstructuur




WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

10

Drie zoekrichtingen financieringsvormen

- Europeanisering: POP, LIFE, LIFE IP
- Decentralisering: provincies, gemeenten en waterschappen
- Vermaatschappelijking: gebruikers betalen, bedrijven



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

11

Breed spectrum aan organisatie- en financieringsvormen

Behouden wat er was.....

- provincies die het wezenlijk en belangrijk vinden dat de nationale Parken toch goed blijven functioneren
- blijven Nationale Parken faciliteren vanuit eigenstandige provinciale middelen
- Deze provincies zorgen ervoor dat er een fatsoenlijk, substantieel budget voor het functioneren van de Nationale Parken in stand blijft
- Bijvoorbeeld: Zeeland, Friesland, Drenthe
- Wat als er een andere gedeputeerde komt die andere keuzes maakt? Heeft het Nationaal Park al een plan B?*



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

12

Breed spectrum aan organisatie- en financieringsvormen

Loslaten en vernieuwen wat er was.....

- toegevoegde waarde van de nationale parken ligt in hun bijdrage aan het *beleefbaar* maken van het gebied
- bevoegdheden en instrumenten daarvoor berusten primair bij gemeenten en terreinbeheerders (bestemming, inrichting, beheer, gebruik)
- gemeenten en terreinbeheerders in voorkomende gevallen kunnen net als andere instanties een beroep doen op incidentele bijdragen (in de vorm van subsidies of projectbijdragen)

Bijvoorbeeld: Noord-Brabant (win-win andere beleidsterreinen/integrale gebiedsontwikkeling) en Overijssel (tredenmodel als toetsingkader voor het beoordelen van de provinciale rol in de nationale parken)

Is geheel los te komen van Rijk/provincies?



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

13

Financieringsvormen

Markt/PPS

- alles uit de markt financieren: volstrekt idee fixe
- wel meer private inkomsten, maar zitten grenzen aan
- toeristisch recreatieve sector: geen vetpot
- goed voor draagvlak/eigenaarschap
- Geen geld voor structurele ondersteuning financiering
- Markt van waterwinning, gezondheid etc.
- Businessmodel: soms alleen geld voor stuurgroep, niet voor projecten of programma
- Concurrentie tussen NP en terreinbeheerders?!



14

Marketing/branding



Welke focus kan je kiezen?

- **Focus nationale opschaling:** Gezamenlijke branding/marketing voor fondsenwerving in een overkoepelend bureau/Nationaal Park Bureau, geen concurrentie in fondsenwerving met afzonderlijke organisaties (voorkomen van vissen in dezelfde vijver) (Veluwezoom).
- **Focus gebied:** grotere regio/gebiedsbranding en marketing ipv organisaties > Grootte Peel (incl. Deurnse Peel en Maria Peel, inclusief Eindhoven en Venlo)
- **Focus verbreding:** andere thema's branding/marketing > regionale economie en identiteit / verbreding > bijvoorbeeld gezondheid/biowalks (Grootte Peel, Maasduinen)
- **Focus verbetering:** betere branding/marketing door inschakeling van een marketing bureau en pr/ sociale media etc. (bijvoorbeeld Lauwersmeer, Aelde Faenen)

15

Vragen rond opschaling NP's en governance

- **Organisatie:** Wat betekenen opgeschaalde gebieden voor organiseren van maatschappelijke en bestuurlijke betrokkenheid? Werken met deelcommissies om afstandelijkheid tegen te gaan?
- **Financiering:** Wat betekenen opgeschaalde gebieden voor de financiering? Mag geld van provincie x worden ingezet in provincie y? Komt er meer geld naar groter gebied?
- **Branding/marketing:** Wat betekent opschaling naar nieuwe identiteit voor oude identiteit? Inleveren? Meervoudig? Is nieuwe identiteit nog wel alleen natuur gerelateerd?
- **Beheer/gebruik:** Wat betekenen opgeschaalde gebieden voor beheer en gebruik in de Nationale Parken? Naast Natura-2000 ook gebieden met andere planologische functies (geen natuur) > verworden opgeschaalde Nationale Parken dan tot een soort Nationale Landschappen?

16

Conclusies van het onderzoek

- Provincies behulpzaam met projecten (EU) voor nieuwe businessmodellen
- Verschillende provincies stoppen directe financiering NP
- Businessmodellen bijna steeds onvoldoende rendabel
- Concurrentie Nationaal Park en beheerorganisaties m.b.t. businessmodellen
- Overleven staat centraal, overlevingsstrategie bepaalt het handelen
- Continuïteit van organisaties Nationale Parken in gevaar
- Uitrollen van bidbooks is nu bittere noodzaak!

17

Aanbevelingen vanuit het onderzoek

- **Organisatievormen:** zorg voor maatwerk per Nationaal Park voor het businessmodel:
 - Juiste juridische structuur: stichting/Wgr, etc.
 - Adequate ruimtelijke inrichting
 - Financiële arrangementen
- **Financieringsvormen:** ga voor robuuste businessmodellen en verlaat het sprokkelen
- **Marketing/branding:** opschaling leidt tot nieuwe brandingsopgaven: centraal oppakken met zware ondersteuning (niet elk park voor zich)
- Combineer opschaling met lagere transactiekosten

18



19

Vragen organisatievormen

- Wat zijn de voor- en nadelen van de huidige structuur?
- Hoe kan de slagkracht van de organisatiestructuur verbeterd worden?
- Wat voor juridische status van de organisatievormen is daarvoor noodzakelijk (Stichting, Vereniging, WGR status, PPS-contracten)
- Wat gaat er fout als alles blijft zoals het is?

20

Vragen financieringsvormen

- Hoe kan financiële duurzaamheid en autonomie worden bereikt?
- Welke partijen zouden daar in welke mate aan moeten bijdragen?
- Welk investeringsbudget is nodig en waarvoor?
- Wat gaat er fout als de huidige financieringsvormen blijven zoals ze zijn?

21

Vragen branding/marketing

- Hoe belangrijk is marketing en branding?
- Zijn de inspanningen toereikend of blijven er kansen liggen?
- In hoeverre is branding een opgave van ieder voor zich of voor allen?
- Wat gaat er fout als we niets extra's doen?

Bijlage 5 Powerpointpresentatie d.d. 22 november 2016

1

Nationale Parken: duurzaam op zoek naar continuïteit

Ambities, kansen en forse uitdagingen

22 november 2016
Marcel Pleijte, Roel During en Rolf Michels
Op basis van een onderzoek in opdracht van PBL



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

2

Huidig organisatiekader Nationale Parken

- Diversiteit aan overlegorganen Nationale Parken
- Nationale Parken: geen eigenstandig wettelijk beschermingsregime
- Aanwijzing van parken: geen extra beschermingsmaatregelen
- Begrenzing van parken: EZ Rijksregeling
- Nationale Parken: veelal beschermd natuurmonument of een Natura 2000-gebied, onder Natuurbeschermingswet
- alle huidige Nationale Parken binnen NNN: planologisch beschermingsregime
- Planologisch onder de verantwoordelijkheid van provincies
- Geld voor natuurbeheer gaat enkel naar terreinbeheerders

WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

3

Terugblik 2011: gewijzigd beleidskader

- 2011: het Rijk besluit aantal taken natuurbeleid te decentraliseren
- het Rijk: verantwoordelijkheid voor organisatie, functioneren en bekostiging van de Nationale Parken laten vervallen (geen Rijksverantwoordelijkheid).
- provincie(s): niet a priori overname gedecentraliseerde taken natuur
- autonome bevoegdheid van provincie op inzet van middelen
- 1 januari 2013: bepalingen in de Regeling aanwijzing Nationale Parken omtrent inrichting en taken van de overlegorganen, en op de benoeming van de voorzitters daarvan, vervallen

WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

4

Dynamiek in "barre tijden"



- Nationale Parken: initieel steun van provincies
- Gemeenten en ondernemers meer betrokken: meer gedeeld eigenaarschap
- Zoektocht naar verdienmodellen (nog klein van omvang)
- Grote verschillen in inbedding en financiering overlegorganen
- Wisselende betrokkenheid provincies bij Nationale Parken heeft geleid tot continuïteitsproblemen
- Soms ook meer betrokkenheid van partijen uit het gebied



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

5

Waar stonden we begin 2016?



- Verantwoordelijkheden overleg NP onduidelijk geregeld
- Merendeel parkorganisaties bezig met overleven
- Waar blijf je als je gedeputeerde niets met natuur heeft...
- Hoge transactiekosten in de zoektocht naar geld
- Lokale verdienmodellen vooral goed voor draagvlak/eigenaarschap
- Grote diversiteit in autonomie, inbedding en ambities
- Krachtige NP organisatie levert meer samenhang in gebiedsprocessen (voorbeeld Drentsche Aa)

WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

6

Recente ontwikkelingen

- Motie en amendement van Jacobi en Van Veldhoven (2014)
 - Politiek: signaal dat het niet overal goed gaat
 - Toewerken naar Nationale Parken nieuwe stijl
 - Groter samenhangend gebied
 - internationaal toeristisch vermarkten
- Nationale Parken van Wereldklasse
 - Festival & Verkiezingen
 - 20 bidbooks
 - Komende jaren: uitrollen bidbooks 2017...
 - Nieuw elan/ energie vasthouden en uitbouwen




WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

7

Nieuwe ambities: forse uitdagingen



- Internationaal toerisme aantrekken
- Opschalen en meer lerend samenwerken
- Transactiekosten verminderen
- Herkenbaarheid en beleefbaarheid vergroten
- Investeren in samengaan natuurkwaliteit en diepere beleving
- Slagkracht vergroten met een juridisch-bestuurlijke en vooral ook financieel gezonde uitgangspositie

8

Suggesties en aanbevelingen

- Breng differentiatie aan in regionale, nationale en internationale parken op basis van parkambities
- Verder met verbinden met cultuurhistorie en cultuur
- Investeer éénmalig in duurzame financieel juridische en bestuurlijke structuur
- Baseer dat op maatwerk analyse en ondersteuning per park
- Zet daarvoor werkgroep in van gedegen experts en gebruik de kennis die er al is
- Lobby in politiek voor veel meer mogelijkheden

9

Alle schouders er onder!



Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

WOT-technical reports zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; E info.wnm@wur.nl

WOT-technical reports zijn ook te downloaden via de website www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

1	Arets, E.J.M.M., K.W. van der Hoek, H. Kramer, P.J. Kuikman & J.-P. Lesschen (2013). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector for the UNFCCC and Kyoto Protocol. Background to the Dutch NIR 2013.</i>	15	Adriaanse, P.I., W.H.J. Beltman & F. Van den Berg (2014). <i>Metabolite formation in water and in sediment in the TOXSWA model. Theory and procedure for the upstream catchment of FOCUS streams.</i>
2	Kleunen, A. van, M. van Roomen, L. van den Bremer, A.J.J. Lemaire, J.-W. Vergeer & E. van Winden (2014). <i>Ecologische gegevens van vogels voor Standaard Gegevensformulieren Vogelrichtlijngebieden.</i>	16	Groenestein, K., C. van Bruggen en H. Luesink (2014). <i>Harmonisatie diercategorieën</i>
3	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, B.J. de Haan, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2014). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2012. Berekeningen van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan en fijn stof met het model NEMA</i>	17	Kistenkas, F.H. (2014). <i>Juridische aspecten van gebiedsgericht natuurbeleid (Natura 2000)</i>
4	Verburg, R.W., T. Selnes & M.J. Bogaardt (2014). <i>Van denken naar doen; ecosysteemdiensten in de praktijk. Case studies uit Nederland, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk.</i>	18	Koeijer, T.J. de, H.H. Luesink & C.H.G. Daatselaar (2014). <i>Synthese monitoring mestmarkt 2006 – 2012.</i>
5	Velthof, G.L. & O. Oenema (2014). <i>Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Taken en werkwijze; versie 2014</i>	19	Schmidt, A.M., A. van Kleunen, L. Soldaat & R. Bink (2014). <i>Rapportages op grond van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Evaluatie rapportageperiode 2007-2012 en aanbevelingen voor de periode 2013-2018</i>
6	Berg, J. van den, V.J. Ingram, L.O. Judge & E.J.M.M. Arets (2014). <i>Integrating ecosystem services into tropical commodity chains- cocoa, soy and palm oil; Dutch policy options from an innovation system approach</i>	20	Fey F.E., N.M.A.J. Dankers, A. Meijboom, P.W. van Leeuwen, M. de Jong, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2014). <i>Ontwikkeling van enkele mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee, situatie 2013.</i>
7	Knegt, B. de, T. van der Meij, S. Hennekens, J.A.M. Janssen & W. Wamelink (2014). <i>Status en trend van structuur- en functiekenmerken van Natura 2000- habitattypen op basis van het Landelijke Meetnet Flora (LMF) en de Landelijke Vegetatie Databank (LVD). Achtergronddocument voor de Artikel 17-rapportage.</i>	21	Hendriks, C.M.A., D.A. Kamphorst en R.A.M. Schrijver (2014). <i>Motieven van actoren voor verdere verduurzaming in de houtketen.</i>
8	Janssen, J.A.M., E.J. Weeda, P.C. Schipper, R.J. Bijlsma, J.H.J. Schaminée, G.H.P. Arts, C.M. Deerenberg, O.G. Bos & R.G. Jak (2014). <i>Habitattypen in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van oppervlakte representativiteit en behoudsstatus in de Standard Data Forms (SDFs).</i>	22	Selnes, T.A. and D.A. Kamphorst (2014). <i>International governance of biodiversity; searching for renewal</i>
9	Ottburg, F.G.W.A., J.A.M. Janssen (2014). <i>Habitatrichtlijnsoorten in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van populatie, leefgebied en isolatie in de Standard Data Forms (SDFs)</i>	23	Dirkx, G.H.P., E. den Belder, I.M. Bouwma, A.L. Gerritsen, C.M.A. Hendriks, D.J. van der Hoek, M. van Oorschot & B.I. de Vos (2014). <i>Achtergrondrapport bij beleidsstudie Natuurlijk kapitaal: toestand, trends en perspectief; Verantwoording casestudies</i>
10	Arets, E.J.M.M. & F.R. Veeneklaas (2014). <i>Costs and benefits of a more sustainable production of tropical timber.</i>	24	Wamelink, G.W.W., M. Van Adrichem, R. Jochem & R.M.A. Wegman (2014). <i>Aanpassing van het Model for Nature Policy (MNP) aan de typologie van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL); Fase 1</i>
11	Vader, J. & M.J. Bogaardt (2014). <i>Natuurverkenning 2 jaar later; Over gebruik en doorwerking van Natuurverkenning 2010-2040.</i>	25	Vos, C.C., C.J. Grashof-Bokdam & P.F.M. Opdam (2014). <i>Biodiversity and ecosystem services: does species diversity enhance effectiveness and reliability? A systematic literature review.</i>
12	Smits, M.J.W. & C.M. van der Heide (2014). <i>Hoe en waarom bedrijven bijdragen aan behoud van ecosysteemdiensten; en hoe de overheid dergelijke bijdragen kan stimuleren.</i>	26	Arets, E.J.M.M., G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & J.W.H. van der Kolk (2014). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector for the UNFCCC and Kyoto Protocol. Background to the Dutch NIR 2014.</i>
13	Knegt, B. de (ed.) (2014). <i>Graadmeter Diensten van Natuur; Vraag, aanbod, gebruik en trend van goederen en diensten uit ecosystemen in Nederland.</i>	27	Roller, J.A. te, F. van den Berg, P.I. Adriaanse, A. de Jong & W.H.J. Beltman (2014). <i>Surface Water Scenario Help (SWASH) version 5.3. technical description</i>
14	Beltman, W.H.J., M.M.S. Ter Horst, P.I. Adriaanse, A. de Jong & J. Deneer (2014). <i>FOCUS_TOXSWA manual 4.4.2; User's Guide version 4.</i>	28	Schuiling, C., A.M. Schmidt & M. Boss (2014). <i>Beschermde gebiedenregister; Technische documentatie</i>
		29	Goossen, C.M., M.A. Kiers (2015). <i>Mass mapping; State of the art en nieuwe ideeën om bezoekersaantallen in natuurgebieden te meten</i>
		30	Hennekens, S.M, M. Boss en A.M. Schmidt (2014). <i>Landelijke Vegetatie Databank; Technische documentatie</i>
		31	Bijlsma, R.J., A. van Kleunen & R. Pouwels (2014). <i>Structuur- en functiekenmerken van leefgebieden van Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijnsoorten; Een concept en bouwstenen om leefgebieden op landelijk niveau en gebiedsniveau te beoordelen</i>

32	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). <i>Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport.</i>	51	Koffijberg K., P. de Boer, F. Hustings, A. van Kleunen, K. Oosterbeek & J.S.M. Cremer (2015). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2011-2013.</i>
33	Bijlsma, R.J. & J.A.M. Janssen (2014). <i>Structuur en functie van habitattypen; Onderdeel van de documentatie van de Habitatrichtlijn artikel 17-rapportage 2013</i>	52	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2015). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background.</i>
34	Fey F.E., N.M.J.A. Dankers, A. Meijboom, P.W. van Leeuwen, J. Cuperus, B.E. van der Weide, M. de Jong, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2014). <i>Ecologische ontwikkeling binnen een voor menselijke activiteiten gesloten gebied in de Nederlandse Waddenzee; Tussenrapportage achtste jaar na sluiting (najaar 2013).</i>	53	Vonk, J., A. Bannink, C. van Bruggen, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J.W.H. van der Kolk, H.H. Luesink, S.V. Oude Voshaar, S.M. van der Sluis & G.L. Velthof (2016). <i>Methodology for estimating emissions from agriculture in the Netherlands. Calculations of CH₄, NH₃, N₂O, NO_x, PM₁₀, PM_{2.5} and CO₂ with the National Emission Model for Agriculture (NEMA)</i>
35	Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015). <i>Vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid; Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact.</i>	54	Groenestein, K. & J. Mosquera (2015). <i>Evaluatie van methaanemissieberekeningen en -metingen in de veehouderij.</i>
36	Berg van den, F., W.H.J. Beltman, P.I. Adriaanse, A. de Jong & J.A. te Roller (2015). <i>SWASH Manual 5.3. User's Guide version 5</i>	55	Schmidt, A.M. & A.S. Adams (2015). <i>Documentatie Habitatrichtlijn-rapportage artikel 17, 2007-2012</i>
37	Brouwer, F.M., A.B. Smit & R.W. Verburg (2015). <i>Economische prikkels voor vergroening in de landbouw</i>	56	Schippers, P., A.M. Schmidt, A.L. van Kleunen & L. van den Bremer (2015). <i>Standard Data Form Natura 2000; bepaling van de belangrijkste drukfactoren in Natura 2000-gebieden.</i>
38	Verburg, R.W., R. Michels, L.F. Puister (2015). <i>Aanpassing Instrumentarium Kosten Natuurbeleid (IKN) aan de typologie van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL)</i>	57	Fey F.E., N.M.A.J. Dankers, A. Meijboom, C. Sonneveld, J.P. Verdaat, A.G. Bakker, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2015). <i>Ontwikkeling van enkele mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee, situatie 2014.</i>
39	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). <i>Actualisering methodiek en protocol om de fosfaattoestand van de bodem vast te stellen</i>	58	Blaeij, A.T. de, R. Michels, R.W. Verburg & W.H.G.J. Hennen (2015). <i>Recreatiemodule in Instrumentarium Kosten Natuurbeleid (IKN); Bepaling van de recreatiekosten</i>
40	Gies, T.J.A., J. van Os, R.A. Smidt, H.S.D. Naeff & E.C. Vos (2015). <i>Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven (GIAB); Gebruikershandleiding 2010.</i>	59	Bakker, E. de, H. Dagevos, R.J. Fontein & H.J. Agricola (2015). <i>De potentie van co-creatie voor natuurbeleid. Een conceptuele en empirische verkenning.</i>
41	Kramer, H., J. Clement (2015). <i>Basiskaart Natuur 2013. Een landsdekkend basisbestand voor de terrestrische natuur in Nederland</i>	60	Bouwma, I.M., A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst & F.H. Kistenkas (2015). <i>Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union; Past, present and future</i>
42	Kamphorst, D.A., T.A. Selnes, W. Nieuwenhuizen (2015). <i>Vermaatschappelijk van natuurbeleid. Een verkennend onderzoek bij drie provincies</i>	61	Berg, F. van den, A. Tiktak, J.J.T.I. Boesten & A.M.A. van der Linden (2016). <i>PEARL model for pesticide behaviour and emissions in soil-plant systems; Description of processes</i>
43	Commissie Deskundige Meststoffenwet (2015). <i>Advies 'Mestverwerkingspercentages 2016'</i>	62	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2016). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2014/2015</i>
44	Meeuwssen, H.A.M. & R. Jochem (2015). <i>Openheid van het landschap; Berekeningen met het model ViewScape</i>	63	Smits, M.J.W., C.M. van der Heide, H. Dagevos, T. Selnes & C.M. Goossen (2016). <i>Natuurinclusief ondernemen: van koplopers naar mainstreaming?</i>
45	Groenestein, C.M., J. de Wit, C. van Bruggen & O. Oenema (2015). <i>Stikstof- en fosfaatexcretie van gangbaar en biologisch gehouden landbouwhuisdieren. Herziening excretieforfaits Meststoffenwet 2015</i>	64	Pouwels, P., M. van Eupen, M.H.C. van Adrichem, B. de Knecht & J.G.M. van der Grefte (2016). <i>MetaNatuurplanner v2.0. Status A</i>
46	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2015). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw, 1990-2013. Berekeningen van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan en fijn stof met het model NEMA.</i>	65	Broekmeyer, M.E.A. & M.E. Sanders (2016). <i>Natuurwetgeving en het omgevingsrecht. Achtergrond-document bij Balans van de Leefomgeving, 2014</i>
47	Boonstra, F.G. & A.L. Gerritsen (2016). <i>Systeemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid; Input voor agendavorming van de Balans van de Leefomgeving 2014</i>	66	Os, J. van, J. H.S.D. Naeff & L.J.J. Jurissen (2016). <i>Geografisch informatiesysteem voor de emissieregistratie van landbouwbedrijven; GIABplus-bestand 2013 - Status A</i>
48	Overbeek, M.M.M., M-J. Bogaardt & J.C. Dagevos (2015). <i>Intermediairs die bijdragen van burgers en bedrijven aan natuur en landschap mobiliseren.</i>	67	Ingram, V.J., L.O. Judge, M. Luskova, S. van Berkum & J. van den Berg (2016). <i>Upscaling sustainability initiatives in international commodity chains; Examples from cocoa, coffee and soy value chains in the Netherlands.</i>
49	Os, J. van, R.A.M. Schrijver & M.E.A. Broekmeyer (2015). <i>Kan het Natuurbeleid tegen een stootje? Enkele botsproeven van de herijkte Ecologische Hoofdstructuur.</i>		
50	Hennekens, S.M., J.M. Hendriks, W.A. Ozinga, J.H.J. Schaminée & L. Santini (2015). <i>BioScore 2 - Plants & Mammals. Background and pre-processing of distribution data</i>		

68	Duin van W.E., H. Jongerius, A. Nicolai, J.J. Jongma, A. Hendriks & C. Sonneveld (2016). <i>Friese en Groninger kwelderwerken: Monitoring en beheer 1960-2014</i> .	86	Wösten, J.H.M., F. de Vries & J.G. Wesseling (2016). <i>BOFEK2012 versie 2; Status A</i> .
69	Ehlert, P.A.I., T.A. van Dijk & O. Oenema (2016). <i>Opname van struviet als categorie in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Advies</i> .	87	Pleijte, M., R. During & R. Michels (2016). <i>Nationale parken in transitie; governance-implicaties van een veranderend beleidskader</i>
70	Ehlert, P.A.I., H.J. van Wijnen, J. Struijs, T.A. van Dijk, L. van Schöll, L.R.M. de Poorter (2016). <i>Risicobeoordeling van contaminanten in afval- en reststoffen bestemd voor gebruik als covergistingsmateriaal</i>		
71	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2016). <i>Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet. Versie 3.2</i>		
72	Kramer, H., J. Clement (2016). <i>Basiskaart Natuur 2009. Een landsdekkend basisbestand voor de terrestrische natuur in Nederland</i>		
73	Dam, R.I. van, T.J.M. Mattijssen, J. Vader, A.E. Buijs & J.L.M. Donders (2016). <i>De betekenis van groene zelf-governance. Analyse van verschillende vormen van dynamiek in de praktijk</i> .		
74	Hennekens, S.M., M. Boss & A.M. Schmidt (2016). <i>Landelijke Vegetatie Databank; Technische documentatie, Status A</i>		
75	Knegt, B. de, et al. (2016). <i>Kansenkaarten voor duurzaam benutten van Natuurlijk Kapitaal</i>		
76	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2016). <i>Advies 'Mestverwerkingspercentages 2017'</i>		
77	W.H.J. Beltman, C. Vink & A. Poot (2016). <i>Calculation of exposure concentrations for NL standard scenarios by the TOXSWA model; Use of FOCUS_TOXSWA 4.4.3 software for plant protection products and their metabolites in Dutch risk assessment for aquatic ecosystems</i>		
78	Koffijberg K., J.S.M. Cremer, P. de Boer, J. Postma & K. Oosterbeek & J.S.M. Cremer (2016). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2014</i> .		
79	Sanders, M.E. G.W.W Wamelink, R.M.A. Wegman & J. Clement (2016). <i>Voortgang realisatie nationaal natuurbesluit; Technische achtergronden van een aantal indicatoren uit de digitale Balans van de Leefomgeving 2016</i>		
80	Vries, S. de & I.G. Staritsky (2016). <i>AVANAR 2.0 nader beschreven en toegelicht; Achtergronddocumentatie voor Status A</i>		
81	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2016). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2015/ 2016</i>		
82	Pleijte, M., R. Beunen & R. During (2016). <i>Rijksprojecten: hét natuurinclusieve werken? Een analyse van relaties tussen rijksprojecten en de Rijksnatuurvisie</i>		
83	Smits, M.J.W. en E.J. Bos (2016). <i>Het stimuleren van ondernemen met natuur: handelingsopties voor de overheid</i>		
84	Horst, M.M.S. ter, W.H.J. Beltman & F. van den Berg (2016). <i>The TOXSWA model version 3.3 for pesticide behaviour in small surface waters; Description of processes</i>		
85	Mattijssen, T.J.M. (2016). <i>Ideaaltypen en analysekader van groene burgerinitiatieven; Bijlage bij het rapport 'De betekenis van groene burgerinitiatieven: analyse van kenmerken en effecten van 264 initiatieven in Nederland'</i>		



Thema Balans van de Leefomgeving

Wettelijke Onderzoekstaken

Natuur & Milieu

Postbus 47

6700 AA Wageningen

T (0317) 48 54 71

E info.wnm@wur.nl

ISSN 2352-2739

www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

