



Nationale parken in transitie

Governance-implicaties van een veranderend beleidskader



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 voor de instelling en begrenzing van nationale parken. 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 de nationale parken. Het merendeel van de organisaties 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. In deze paper wordt aangegeven welke perspectieven er zijn voor de nationale parken in transitie.

Gewijzigd beleidskader Nationale Parken

De wijzigingen in het beleidskader voor nationale parken hebben zich op verschillende momenten voltrokken.

Vervallen Rijkstaken

Het Rijk besloot 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 dienen beide Kamerleden 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 is het driejarig programma 'Nationale Parken van Wereldklasse' vanuit het ministerie van Economische Zaken gestart om de ideeën van Jacobi en Van Veldhoven uit te voeren. Vanuit dit programma ontstond 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 governance-structuren) kwamen ineens in het middelpunt van de belangstelling te staan. Nieuwe ambities, nieuwe mogelijkheden en ook nieuwe afstemmingsvraagstukken komen nog steeds naar boven. 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 zich al dan niet 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.

Onderzoeksvraag

Voor het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de WOT Natuur & Milieu hebben wij de governance (of wel de zeggenschap, de organisatievormen, de financieringsvormen en de manieren van branding en marketing) van de afzonderlijke nationale parken onderzocht. De onderzoeksresultaten in deze paper betreffen dus geen beleidsevaluatie, maar een analyse van de veranderende omstandigheden: beleidsveranderingen, veranderende rol van het Rijk, provincies en veranderende rollen van de betrokkenen bij de nationale parken. Centraal stond de volgende vraag:

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



Een quick scan is uitgevoerd om na te gaan of de governance in de nationale parken vanaf 2011 is veranderd

Om deze vraag te beantwoorden, is een quick scan gehouden onder 20 afzonderlijke nationale parken die bij wet zijn ingesteld (de BES-eilanden niet meegerekend) en is een workshop gehouden met een afvaardiging van de respondenten.

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 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.

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.



Het Rijk en de provincies hebben de verantwoordelijkheid omtrent governance en het overleg in nationale parken onduidelijk geregeld

Workshop nationale parken

Een workshop over nationale parken 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 het verschil in juridische status en bestuurlijke inbedding maakt dat harde uitspraken en oncomfortabele Ausgangssituaties botsen. Deze discussie wordt gevoed door twee belangrijke ambivalenties, die onderling verbonden zijn. Deze twee ambivalenties worden hierna 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, omdat de consequenties daarvan niet te overzien waren. Dit vraagt in het vervolgtraject om een prudente benadering wanneer de plannen om het internationaal toerisme uit te breiden in de Nationale Parken moeten worden uitgevoerd. 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

Uit de discussie tijdens de workshop werd duidelijk dat er nog wel 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 natuurtaken van het Rijk rondom nationale parken waarbij de 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.

Hierna gaan we 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

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 vraagstukken rondom het Programma Aanpak Stikstof. Gemeenten en



Nationale parken kunnen zich verder ontwikkelen in nauwe samenhang met de landschappelijke omgeving en culturele context

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.

Ontstaan van nieuw elan

De uitkomsten van ons onderzoek 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.

Onze conclusies zijn a priori niet gericht op het bekritisseren 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 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 voor de vraag hoe bijzonder ze zijn en wat



Het Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide heeft de coördinerende rol op zich genomen in Europese herstelprojecten

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?!

Het verdient 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 stellen we voor:

- Laat de nationale parken in gezamenlijkheid differentiatie aanbrenge 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 voor 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 maatwerk-analyse 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 merites en titel een directe toegang heeft tot alle verantwoordelijke bestuurders die hij in het proces wil betrekken.



Nationale parken bieden unieke internationale natuur, zoals de duinen van Nationaal Park Schiermonnikoog

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.



Nationale parken kunnen vaak niet alleen van bezoekers leven, een verbinding met bijvoorbeeld de Staatsloterij is te overwegen

Aanvullende ideeën

Als afsluiting opperen we 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 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 eigendomscertificaten te verkopen (vergelijkbaar met het burgerinitiatief in de Dommelbimd).

Epiloog: evalueer proces rond bidbooks

Het voorliggende onderzoek heeft zich gericht op de situatie van de nationale parken zoals die was ten tijde van 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.

Colofon

Achtergronden van deze paper zijn te vinden in: Pleijte, M., R. During en R. Michels (2016). *Nationale parken in transitie. Governance-implicaties van een veranderend beleidskader*. WOT-technical report 87. WOT Natuur & Milieu, Wageningen University & Research, Wageningen.

M. Pleijte & R. During | Wageningen Environmental Research
R. Michels | Wageningen Economic Research

© 2016
Wageningen Environmental Research (Alterra)
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

Wageningen Economic Research
Postbus 29703, 2012 LS Den Haag
Tel (070) 335 83 30; e-mail: info.lei@wur.nl

ISSN 1879-4688

De reeks 'WOT-papers' is een uitgave van de Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research. Een WOT-paper bevat resultaten van afgerond onderzoek op een voor de doelgroep zo toegankelijk mogelijke wijze. De maatschappelijke discussie waarbinnen en waarom het onderzoek is uitgevoerd, komt daarbij nadrukkelijk aan de orde, evenals de beleidsrelevantie en mogelijk de wetenschappelijke relevantie van de resultaten.

Onderzoeksopdrachten van de WOT Natuur & Milieu worden gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken (EZ).

Deze paper is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit WOT Natuur & Milieu.

Project WOT-04-010-036.75

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T (0317) 48 54 71
E info.wnm@wur.nl
I 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 wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

