



RAPPORT

Evaluatie Nationale Parken deel 2: Programma, governance, bijdragen en subsidies

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Jochiem Hendriksen, Arjan Loesink, Maaike Leppink, Roel Valkman

7 maart 2022



Samenvatting

Deze rapportage is onderdeel van de evaluatie de Nationale Parken in Nederland. De evaluatie is bedoeld om terug, maar nadrukkelijk ook om vooruit te kijken en bestaat uit twee onderdelen die gefaseerd in de periode van september 2021 t/m februari 2022 zijn uitgevoerd:

- Onderdeel 1: de evaluatie van de Standaard (looptijd: september – december 2021)
- Onderdeel 2: de evaluatie van het Programma, governance, bijdragen en subsidie, en aanbevelingen over het nieuwe beleidskader (looptijd: december 2021- februari 2022).

Dit rapport bevat onderdeel 2 van de evaluatie.

Vraagstelling

De hoofdvragen voor dit onderdeel van de evaluatie zijn¹:

- In hoeverre zijn de programmadoelen en beoogde resultaten behaald?
- Hoe heeft de governance de afgelopen jaren gefunctioneerd?
- Zijn de financiële bijdragen en subsidies van het ministerie van LNV doeltreffend en doelmatig ingezet?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor het opstellen van een nieuw beleidskader?

Context

Bij de behandeling van de begroting van Economische Zaken (EZ) in de Tweede Kamer in 2014, is door Kamerleden Jacobi (PvdA) en Van Veldhoven (D66) een amendement ingediend waarmee €1 miljoen per jaar voor de periode 2015-2017 op de begroting van het ministerie van EZ is vrijgemaakt voor het opzetten en implementeren van een nieuwe Standaard voor Nationale Parken. Op 1 maart 2015 is het driejarige programma 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse' gestart, met als doel de parken in Nederland een kwaliteitsimpuls te geven.

Met het programma 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse' hebben de partners en de Nationale Parken gezamenlijk gewerkt aan het verwezenlijken van de ambities uit de Nationale Parken Deal die in maart 2016 door verschillende partijen is ondertekend. In de Deal zijn de volgende drie hoofddoelen vastgesteld:

1. de kwaliteit van de Nationale Parken in Nederland te verhogen;
2. de betrokkenheid van de samenleving bij de natuur te versterken;
3. een sterkere merk- en marktpositie van Nationale Parken in Nederland te bereiken.

Het Programma kreeg in 2018 een vervolg met de oprichting van het Nationale Parken Bureau en een nieuw werkprogramma van 2019 tot en met 2022.

Onderzoeksmethodiek

Voor onderdeel 2 van deze evaluatie is gebruik gemaakt van een desk study, een enquête met een respons van 34 personen, en 11 interviews waarmee 17 personen zijn gesproken. De uitkomsten hiervan zijn op verschillende momenten besproken en uitgediept met betrokkenen. Zo is er een spiegelsessie geweest met de leden van de Regiegroep aangevuld met enkele andere partijen. Ook is een gedeelte van de resultaten besproken in het coördinatorenoverleg van de Nationale Parken. Daarnaast heeft een begeleidingscommissie tijdens de evaluatie meegedacht over het proces en de analyse van de resultaten.

Bevindingen over het Programma

Er is brede herkenning en groot draagvlak voor de aanleiding en overwegingen voor de totstandkoming van de Nationale Parken Deal en het Programma. Met het Programma zijn goede stappen gezet in de transitie van de Nationale Parken en betrokkenen geven aan dat hiermee de parken weer op de kaart zijn gezet, zowel voor de samenleving als voor de politiek. Het streefbeeld van Nationale Parken in 2030 roept bij verschillende parken echter vragen op. Het streefbeeld is enerzijds bedoeld om te verleiden en anderzijds bedoeld als afbakening en concretisering van de Nationale Parken in 2030. Uit het streefbeeld wordt echter niet duidelijk welke toekomstige omvang en welk aantal parken met het Programma worden nagestreefd. Daarnaast worden er vraagtekens gezet bij de tijdshorizon. Verschillende partners en parken spreken over een grote drive en ambities maar tot op heden het ontbreken van daadkrachtige regie, aansturing en investeringen die nodig zijn om deze ambities binnen de huidige tijdshorizon mogelijk te maken.

¹ Zie bijlage 1 voor een volledig overzicht van alle vragen voor deze evaluatie.



De waardering die partners en parken geven aan de hoofddoelen, hangt af van de functie zij aan deze hoofddoelen willen geven: verleiden of concreet richting geven. Een grote meerderheid vindt de hoofddoelen uit de Nationale Parken Deal voldoende richtinggevend, een minderheid vindt de hoofddoelen niet concreet genoeg. Er is een breed gedragen mening om de hoofddoelen bij een vervolg op het Programma een nadere invulling te geven in het werkprogramma en een nieuw beleidskader.

Ten aanzien van de aanpak van het Programma geven verschillende betrokkenen aan dat zij het lastig vinden om de beleidslijnen goed te doorgronden. Dit is deels te verklaren door de grote bundeling van opgaven, strategische doelen, operationele doelen en activiteiten in beide werkprogramma's. Ook de gewijzigde aanpak om te werken aan de transitie van de Nationale Parken draagt hieraan bij. Zo ging het eerste werkprogramma uit van een benadering vanuit 4 'selectiegebieden' die zouden worden benut om te oefenen met het invulling geven aan de strategische doelen en als voorbeeld zouden dienen voor bestaande Nationale Parken. In het tweede werkprogramma wordt ingezet op een transitie vanuit de bestaande parken. Er is hierdoor verwarring ontstaan over de toekomstig beoogde omvang, en daarmee samenhangend, een indicatie van het aantal na te streven Nationale Parken met het Programma. Daarnaast is een kwalitatieve en kwantitatieve beschrijving gewenst over de verhoudingen tussen het aandeel van de natuur- & landschapszones en de ontwikkelzone binnen de Nationale Parken.

Zowel parken als partners ervaren de beschikbare (structurele) middelen op stelselniveau en parkenniveau als te beperkt om een goede uitwerking te kunnen geven aan de beoogde transitie van de Nationale Parken. Op basis van een inschatting van de parken en het Nationale Parken Bureau (NPB) is er behoefte aan een structurele basisfinanciering van ongeveer €10 miljoen per jaar voor het goed laten functioneren van stelsel en de parken.

De voortgang van het Programma wordt door parken gemiddeld ingeschat op 33% terwijl de partners deze gemiddeld inschatten op 51%. Een mogelijke verklaring is dat parken vooral kijken naar wat er naar aanleiding van het Programma in hun eigen park verandert, terwijl partners zien dat er op stelselniveau veel gebeurt en daar ook goed bij zijn betrokken.

Bevindingen over de governance

De wijze waarop het huidige Programma is georganiseerd en de structuur die daarvoor is ingericht, is volgens veel betrokkenen diffuus en complex. Ongeveer driekwart van de betrokkenen geeft aan dat de structuur onvoldoende helder is en geeft aan niet goed te weten welke partner in welk gremium vertegenwoordigd is. Ruim twee derde van de betrokkenen geeft aan dat het niet transparant en navolgbaar is waar en hoe besluiten genomen worden.

Daarnaast is de huidige rolinvulling van het opdrachtgeverschap door het ministerie van LNV en de provincies een aandachtspunt. Tot op heden ontbreekt het aan afspraken tussen deze twee over de invulling van de stelselverantwoordelijkheid en het opdrachtgeverschap waardoor er beperkte regie en sturing op het Programma is. De regie op, en sturing van het Programma wordt door zowel partners als parken gemist.

Voor de aansturing van het Programma bestaan momenteel twee bestuurlijke gremia; de Regiegroep en het Kernteam. Veel onderwerpen worden op beide tafels (informerend) besproken, maar van gedegen sturing en besluitvorming vanuit deze gremia is beperkt sprake. Het is voor betrokkenen onvoldoende duidelijk welke rollen, verantwoordelijkheden, taken en mandaat de twee gremia hebben.

De inzet van het NPB wordt zeer gewaardeerd en genoemd als één van de succesfactoren van het Programma. Ondanks de grote waardering, wordt wel aandacht gevraagd voor de rollen die het invult. Momenteel vervult het naast coördinerende, regisserende en faciliterende activiteiten, ook beleidsvormende activiteiten terwijl het NPB deze formeel niet heeft. Een verklaring hiervoor is het huidige gebrek aan richtinggevend opdrachtgeverschap, waardoor het NPB deze ruimte deels zelf invulling geeft.

Bevindingen over de subsidies en bijdragen

In deze evaluatie zijn vier subsidies en bijdragen van het ministerie van LNV geëvalueerd.

Tijdelijke ondersteuningsregeling Nationale Parken (2020-2023)

De tijdelijke ondersteuningsregeling Nationale Parken (€6 miljoen) is bedoeld om parken een zetje in de rug te geven om aan de slag te gaan met de ambities uit de Standaard. De regeling is bewust laagdrempelig opgesteld voor alle parken. De belangrijkste voorwaarden waren dat de beoogde activiteiten waarvoor de subsidie werd



aangevraagd, gekoppeld moesten zijn aan de inhoud van de Standaard. Daarnaast moest de regio minimaal de helft van het totaalbedrag cofinancieren. Ruim 60% van de betrokkenen geeft aan dat deze regeling in (zeer) grote mate een bijdrage levert aan het realiseren van de ambities uit de Standaard.

Er is (op nationaal niveau) beperkt zicht op resultaten van de uitgevoerde activiteiten tot dusver. Dit is enerzijds te verklaren omdat de regeling loopt tot en met 2023 waardoor een groot gedeelte van de activiteiten waarvoor subsidies zijn aangevraagd nog niet volledig zijn uitgevoerd en er ook nog geen verantwoording over de besteding heeft plaatsgevonden. Anderzijds is ook aan de voorkant weinig zicht geweest op de beoogde bestedingen van de aangevraagde subsidies.

Educatiegelden (jaarlijks doorlopend)

Jaarlijks worden educatiegelden (€1 miljoen) beschikbaar gesteld aan het Instituut voor natuurbeschermingseducatie (IVN) die ze vervolgens op basis van jaarplannen omzet in een capaciteitsinzet per park. De hoogte van de subsidie verschilt per park; een objectieve verdeelsleutel ontbreekt. Van de parken geeft 51% aan dat de educatiesubsidie in (zeer) grote mate helpt om uitwerking te geven aan de educatieambitie uit de Standaard. Een groot aandeel van de parken is niet tevreden met de huidige verdeelsleutel en wil dat die wordt aangepast.

Prijzen bij verkiezing 'mooiste gebied van Nederland' (2016)

De vier winnaars van de verkiezing 'mooiste gebied van Nederland' kregen een prijsbedrag van maximaal €300.000 dat te besteden was om uitwerking te geven aan hun ingediende plannen ('bidbooks'). Positief aan de financiële bijdrage is dat de energie en het momentum dat is ontstaan bij de winnende gebieden konden voortgezet voor een langere periode. De verkiezing op zichzelf heeft veel aandacht gegeneerd voor de Nationale Parken. De bijdrage van de winnaars aan het toetsen en uitwerking geven aan de strategische doelen uit het programmaplan 2015-2018 zijn echter beperkt gebleven. Daarnaast heeft geen van de gebieden zich tot dusver ontwikkeld als nieuw Nationaal Park, alhoewel de aanvraag van Nationaal Park Hollandse Duinen in procedure is.

Marketingcampagne Holland Nationale Parks (2018 – 2022)

Voor de periode van 2018 t/m 2022 heeft het ministerie van LNV een bijdrage geleverd aan de marketingcampagne Holland National Parks (€1,4 miljoen). De winnaars van de verkiezingen namen het eerste jaar gratis deel aan deze campagne. Ook andere parken konden deelnemen op voorwaarde van eigen cofinanciering. Als gevolg van Covid-19 is besloten de campagne zich in de laatste twee jaar ook op Nederland te richten onder de noemer 'Beleef de Parken'. De campagne heeft een bijdrage geleverd aan de zichtbaarheid van parken op (inter)nationaal niveau en daarbij ook de diversiteit van parken laten zien. Aan de campagne hebben een slechts een aantal parken deelgenomen wat een beperkend effect heeft gehad op de impact.

Conclusies

Op basis van de bevindingen worden de volgende conclusies getrokken ten aanzien van het Programma, de governance en de subsidies en bijdragen.

Programma:

- Met het Programma zijn goede stappen gezet in de transitie van de Nationale Parken, maar de programmadoelen zijn tot dusver niet gehaald.
- Het streefbeeld en de hoofddoelen zijn inspirerend en richtinggevend en laten veel ruimte voor eigen interpretatie.
- Het huidige Programma is gestoeld op een gezamenlijke aanpak gericht op consensus, maar er is behoefte aan het nemen van besluiten over richtinggevende beleidskeuzes.
- De huidige beschikbare middelen zijn onvoldoende voor een succesvolle continuering van het Programma.
- De inzet van het Nationale Parken Bureau wordt zeer gewaardeerd.

Governance:

- De governance is diffuus en te weinig richtinggevend en de sturing op het Programma te beperkt.

Subsidies en bijdragen:

- De tijdelijke ondersteuningsregeling wordt gewaardeerd, maar er is tot op heden zeer beperkt zicht op de resultaten.
- De 'educatiegelden' zijn effectief, maar moeten anders worden verdeeld.



- De verkiezing 'mooiste natuurgebied van Nederland' heeft geholpen bij ontwikkeling en positionering van winnaars, maar deze gebieden hebben geen bepalende rol gehad bij het uitwerking geven aan de strategische doelen uit het Programma.
- De marketingcampagne heeft een bijdrage geleverd aan het neerzetten van een sterkere merk- en marktpositie van Nationale Parken in Nederland.

Aanbevelingen

Op basis van de inzichten uit de evaluatie worden er tien aanbevelingen gedaan voor een voorzetting van het Programma na 2022 en de vormgeving van een nieuw beleidskader.

1. **Geef als ministerie van LNV meer invulling aan de rol van stelselverantwoordelijke en kom daarbij tot richtinggevende keuzes over de inrichting van het stelsel Nationale Parken.**
Voor een succesvolle continuering van het Programma is het noodzakelijk dat het ministerie van LNV zijn rol als stelselverantwoordelijke ruimer invult. Inzet vanuit het ministerie is nodig én gewenst om te komen tot keuzes over de inrichting en financiering van het stelsel.
2. **Bepaal als ministerie van LNV en provincies hoe je gezamenlijk, in de rol van opdrachtgevers, sturing kunt geven aan het Programma Nationale Parken.**
Alhoewel het Rijk stelselverantwoordelijk is, zijn provincies verantwoordelijk voor het natuurbeleid. Daardoor hebben Rijk en provincies een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het laten functioneren van de Nationale Parken. Hiervoor is er een structureel (bestuurlijk) opdrachtgeversoverleg nodig.
3. **Draag als opdrachtgevers zorg voor een gedegen financiering van het stelsel en de parken.**
Financiering van het stelsel en de parken is essentieel voor een succesvolle continuering van het Programma. Zowel het ministerie van LNV als de provincies hebben hierin een (grotere) verantwoordelijkheid te nemen.
4. **Ontwikkel een nieuw vergezicht over de Nationale Parken in 2070.**
Een vergezicht voor 2070 biedt de mogelijkheid om een verleidelijk en wenkend perspectief te schrijven over plek van Nationale Parken in onze samenleving en hun functie ten aanzien van natuurbescherming, natuurinclusief ondernemen en diverse andere maatschappelijke opgaven.
5. **Gebruik 2030 als streefdatum waarop parken voldoen aan de 'basisnormen' die horen bij de status van een Nationaal Park.**
Om de urgentie en realiteit van het Programma te behouden, is het aan te bevelen om 2030 als streefdatum te handhaven. Het streven voor bestaande parken daarbij zou kunnen zijn om op dan te voldoen aan 'basisnormen' die horen bij de status van een Nationaal Park.
6. **Stel een 'Kwaliteitskader Nationale Parken' op.**
Ten aanzien van de functie van ambitiedocument zou de huidige Standaard kunnen worden vervangen door het opstellen van een 'Kwaliteitskader Nationale Parken'. Dit Kwaliteitskader beschrijft enerzijds de ambities voor Nationale Parken, maar beschrijft daarnaast ook de 'basisnormen' waar Nationale Parken in 2030 aan voldoen.
7. **Actualiseer de huidige aanwiscriteria uit de vigerende wetgeving voor statusverlening van Nationale Parken.**
Doordat de Standaard geen juridische status heeft, fungeert de Wet natuurbescherming (artikel 8.3) momenteel als het formele toetsingskader voor het beoordelen van nieuwe statusaanvragen. Het is wenselijk om deze huidige aanwiscriteria uit de Wet natuurbescherming te actualiseren op basis van de (herijkte) hoofdoelen van het Programma en de basisnormen voor Nationale Parken, zoals opgenomen in het Kwaliteitskader.
8. **Voeg de Regiegroep en het Kernteam samen tot één bestuurlijk gremium.**
Een snelle verbetering van de huidige governancestructuur is mogelijk door de huidige Regiegroep en het Kernteam samen te voegen tot één bestuurlijk gremium.
9. **Implementeer een transparante verdeelsleutel voor verdeling van de 'educatiegelden' door een voorstel voor enkele varianten uit te werken en deze ter besluitvorming voor te leggen.**
Voortzetting van de huidige historische gegroeide verdeelsleutel voor de educatiegelden is niet wenselijk. De criteria voor een nieuwe verdeelsleutel kunnen inhoudelijk zijn geënt op: omvang; aantal bezoekers; inhoudelijke onderbouwing van de aanvragen en/of aanwezigheid van cofinanciering vanuit de regio. Een besluit hierover kan worden genomen in het nieuwe bestuurlijke gremium.
10. **Maak afspraken over de gezamenlijke inzet voor het vervolg op het Programma en bestendig deze via het tekenen van een nieuwe Nationale Parken Deal.**
Om een nieuwe basis te leggen voor samenwerking- en financieringsafspraken, is het wenselijk om een frisse start te maken en deze nieuwe uitgangspunten te bestendigen in een nieuwe Nationale Parken Deal.



Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding	8
1.1. Aanleiding	8
1.2. Doel van de evaluatie	8
1.3. Verantwoording	9
2. Context van het Programma Nationale Parken	10
2.1. Ontstaan Nationale Parken in Nederland	10
2.2. Herijking natuurbeleid - 2011	10
2.3. Motie en amendement - 2014	10
2.4. Nationale Parken Deal - 2016	11
2.5. Programmaplan 2015-2018 en werkprogramma 2019-2022	11
2.5.1. Programmaplan 2015-2018 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse'	11
2.5.2. Werkprogramma 2019-2022 Nationale Parken 'nieuwe stijl'	12
2.6. Governance structuur	13
2.6.1. Rijk en provincies als opdrachtgevers	13
2.6.2. De organisatiestructuur	14
2.7. Synopsis ontwikkelingen (2016-2022)	15
3. Bevindingen over het Programma	18
3.1. Streefbeeld, ambities en doelen	18
3.1.2. Onduidelijkheid over het streefbeeld 2030	18
3.1.3. De richtinggevendheid van de hoofdoelen	19
3.2. Aanpak en uitvoering	19
3.2.1. De vertaling van de hoofdoelen uit de Nationale Parken Deal in de programma's	19
3.2.2. De omvang en daarmee een indicatie van het aantal na te streven Nationale Parken	19
3.2.3. De verhouding tussen het aandeel van de natuur- & landschapszones en de ontwikkelzone	20
3.2.4. Beschikbare middelen op stelsel- en parkenniveau zijn beperkt	20
3.3. Voortgang van het Programma	21
3.3.1. Algemeen beeld	21
3.3.2. Activiteiten die hebben bijgedragen om invulling te geven aan de hoofdoelen	22
4. Bevindingen over de governance	24
4.1. Inrichting van de governancestructuur	24
4.2. Opdrachtgeverschap en aansturing van het Programma	24
4.2.1. Ministerie van LNV	25
4.2.2. Provincies	25
4.2.3. De aansturing van het Programma	25
4.3. De uitvoering: het Nationale Parken Bureau	25
5. Evaluatie van subsidies en bijdragen	27



5.1. Tijdelijke ondersteuningsregeling Nationale Parken	27
5.1.1. Opzet van de tijdelijke ondersteuningsregeling	27
5.1.2. Waardering; effectiviteit en efficiëntie	27
5.2. 'Educatiegelden'	28
5.2.1. Opzet van de jaarlijkse bijdrage	28
5.2.2. Waardering; effectiviteit en efficiëntie	28
5.3. Prijzen 'mooiste natuurgebied van Nederland'	29
5.3.1. Inhoud van de prijzen	29
5.3.2. Waardering; effectiviteit en efficiëntie	30
5.4. Marketingcampagne: Holland National Parks	30
5.4.1. Opzet van de marketingcampagne	30
5.4.2. Waardering; effectiviteit en efficiëntie	30
6. Conclusies	31
6.1. Conclusies Programma	31
6.2. Conclusie governance	33
6.3. Conclusies subsidies en bijdragen	34
7. Aanbevelingen	36
Bijlage 1: Overzicht vragen behorende bij deze evaluatie	39
Bijlage 2: Bronnen	40

Verklarende begrippenlijst

	Hieronder wordt in deze rapportage het volgende gevat:
Beleidskader:	Een document waarin de uitgangspunten zijn opgenomen voor Nationale Parken in Nederland. Dit document kan een functie hebben als ambitiedocument, maar ook een functie als toetsingskader met kwalitatieve en kwantitatieve criteria waaraan parken moeten voldoen om de status van Nationaal Park te krijgen en behouden. Voor deze laatste functie is een juridische verankering wel een vereiste.
Governance:	De wijze waarop de aansturing van het Programma is georganiseerd. Het gaat daarbij om de (in)formele taken en verantwoordelijkheden van partners en parken, de samenwerking tussen deze partijen en de organisatiestructuur.
Nationale Parken 'van Wereldklasse':	Dit betreft de aanduiding van de Nationale Parken in het programmaplan 2015-2018 die invulling geven aan het streefbeeld 2030.
Nationale Parken 'nieuwe stijl':	Dit betreft de aanduiding van de Nationale Parken in het werkprogramma 2019-2022 die invulling geven aan het streefbeeld 2030.
Programma:	De strategische- en afgeleide doelen, samenwerking, inzet, activiteiten en resultaten op nationaal niveau die zijn gericht op het invulling geven aan de hoofddoelen van de Nationale Parken Deal uit 2016.
Stelselverantwoordelijk:	De verantwoordelijkheid die het Rijk heeft ten aanzien van de instandhouding en ontwikkeling van het stelsel van Nationale Parken. Deze verantwoordelijkheden en plichten zijn niet formeel afgebakend maar vragen nadere invulling en afspraken tussen de betrokken partners (zie voor meer info: tabel 2).



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Op 1 maart 2015 werd naar aanleiding van een amendement en motie² (oktober 2014) van de Tweede Kamerleden Jacobi (PvdA) en Van Veldhoven (D66), het driejarige programmaplan Transitie 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse' gestart met als doel om de parken in Nederland een kwaliteitsimpuls te geven. Op 17 maart 2016 is de Nationale Parken Deal getekend door 14 partijen met daarin drie hoofddoelen voor het Programma:

1. de kwaliteit van de Nationale Parken in Nederland te verhogen;
2. de betrokkenheid van de samenleving bij de natuur te versterken;
3. een sterkere merk- en marktpositie van Nationale Parken in Nederland te bereiken.

Het Programma kreeg in 2018 een vervolg met de oprichting van het Nationale Parken Bureau (NPB). De minister gaf Staatsbosbeheer een wettelijke opdracht om dit bureau in te richten in samenwerking met de partners van de Nationale Parken Deal. Daarnaast is een nieuw werkprogramma opgesteld voor de periode van 2019 t/m 2022.

Eind 2022 loopt het huidige werkprogramma en de opdracht en financiering voor het NPB af. Het ministerie van LNV heeft in september 2021 opdracht gegeven om deze evaluatie uit te voeren.

1.2. Doel van de evaluatie

Het doel van de evaluatie is om ervaringen, inzichten en constatering op te halen die kunnen worden meegenomen bij de eventuele voorzetting van het Programma na 2022 en de vormgeving van een nieuw beleidskader. De opzet van de evaluatie is derhalve om niet enkel terug te kijken, maar nadrukkelijk ook vooruit.

De evaluatie bestaat uit twee delen: de evaluatie van de Standaard en de evaluatie van het Programma, governance en de subsidies en bijdragen. De rapportage van onderdeel 1 evaluatie van de Standaard, is in december 2021 afgerond. Onderhavige rapportage omvat onderdeel 2 van de evaluatie.

Deel 1: Evaluatie van de Standaard

Met de evaluatie van de Standaard zijn de ervaringen met het toepassen van de Standaard bij betrokkenen (de parken, de provincies, terreinbeheerders en overige stakeholders) in beeld gebracht. Tijdens dit onderdeel van de evaluatie kwam naar voren dat verschillende onduidelijkheden, interpretaties en meningen bestaan over de programmadoelen, de voorliggende beleidskeuzes en de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen daarin. De vragen over de ontwikkeling en het toekomstig gebruik van een nieuw beleidskader zijn daarom doorgeschoven naar onderdeel 2 van de evaluatie.

Deel 1 van de evaluatie is afgerond en opgeleverd in december 2021.

Oktober 2014: Amendement en motie Jacobi en Van Veldhoven

2015: Start Programma Transitie 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse' 2015-2018

Maart 2016: Nationale Parken Deal

Oktober 2016: Verkiezing 'mooiste natuurgebied van Nederland'

Juni 2017: Advies 'Wanneer een Nationaal Park'

Januari 2018: Start Nationale Parken Bureau

Februari 2018: Advies: *Op weg naar nieuwe Nationale Parken'*

Mei 2018: Werkversie van de Standaard

Werkprogramma 2019-2022: Nationale Parken 'nieuwe stijl'

September 2020: Advies 'Oriëntatie op nieuwe Nationale Parken van Wereldklasse'

Zomer 2020: Instelling visitatiecommissie

Januari 2021: Instelling Adviescommissie Nationale Parken

Maart 2021: Leidraad Ruimtelijke kwaliteit

Figuur 1 Overzicht van relevante ontwikkelingen voor het Programma Nationale Parken

² [Motie van de leden Van Veldhoven en Jacobi over nationale parken nieuwe stijl | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)



Deel 2: Evaluatie van het Programma, de governance en de financiering

Het tweede deel van de evaluatie gaat in op het Programma, de governance en de subsidies en bijdragen vanuit het ministerie van LNV. Onder het Programma worden in deze evaluatie grofweg de doelen en activiteiten geschaard die volgen uit de Nationale Parken Deal in 2016 en de twee (werk)programma's van 2015 t/m 2018 en van 2019 t/m 2022. Bij de governance wordt in deze evaluatie de landelijke samenwerking aan het Programma (stelselniveau) bedoeld, en niet de governance van de individuele Nationale Parken.

In dit onderdeel van de evaluatie staan de volgende vier hoofdvragen³ centraal:

1. In hoeverre zijn de programmadoelen en beoogde resultaten behaald?
2. Hoe heeft de governance de afgelopen jaren gefunctioneerd?
3. Zijn de financiële bijdragen en subsidies van het ministerie van LNV doeltreffend en doelmatig ingezet?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor het opstellen van een nieuw beleidskader?

1.3. Verantwoording

Deskstudy

Voor de deskstudy is een groot aantal documenten bestudeerd (zie bijlage 2 voor een overzicht). Deze documenten hebben geholpen om een goed eerste beeld te krijgen van de totstandkoming en inhoud van het Programma en hoe de ambities, doelen en resultaten zich in de loop van het Programma hebben ontwikkeld. Ook is er kennisgenomen van verschillende adviezen van commissies, kennisinstellingen en adviesbureaus die in de afgelopen jaren zijn uitgebracht.

Enquête

Er is een enquête uitgezet die was gericht op het ophalen van ervaringen, waarderingen en ideeën over het Programma, de governance en de verschillende subsidies en bijdragen. Deze enquête is verstuurd naar een brede groep betrokkenen van ongeveer 70 personen. Het gaat hierbij onder meer om betrokkenen vanuit de parken en partners op meerdere niveaus (bestuurlijk, ambtelijk). Dit heeft een respons opgeleverd van 34 (volledig) ingevulde enquêtes.

Interviews

Er zijn 11 verdiepende interviews gehouden, waarin 17 personen zijn gesproken (zie bijlage 2). De interviews zijn afgenomen op basis van een gespreksleidraad die op basis van de resultaten uit de enquête zijn opgesteld. Afgesproken is dat informatie en uitspraken zoals gedaan in de interviews in deze rapportage niet herleidbaar zouden zijn naar de betreffende personen om hiermee een 'veilige' gespreksfeer te creëren. Alle interviews zijn digitaal afgenomen. Daarnaast zijn ook de bevindingen uit de 21 interviews benut, die zijn gehouden tijdens deel 1 van deze evaluatie.

Begeleidingscommissie, Coördinatorenoverleg en spiegelsessie

De uitkomsten uit de deskstudy, enquête en interviews zijn op verschillende momenten besproken en uitgediept met diverse betrokkenen zoals; de begeleidingscommissie die door het ministerie van LNV is ingesteld voor deze evaluatie, het coördinatorenoverleg Nationale Parken en een spiegelsessie met leden uit de Regiegroep aangevuld met enkele andere partijen (zie bijlage 2).

³ Zie een overzicht van alle vragen voor deze evaluatie bijlage 1



2. Context van het Programma Nationale Parken

Dit hoofdstuk geeft een brede feitelijke beschrijving van de context van het Programma Nationale Parken. Daarbij wordt onder andere ingegaan op de totstandkoming van het Programma, de inhoud van de twee werkprogramma's en bijbehorende governancestructuur, en een synopsis van de meest relevante ontwikkelingen sinds het ondertekenen van de Nationale Parken Deal. De inhoud van dit hoofdstuk stemt grotendeels overeen met hoofdstuk 2 uit de rapportage deel 1 van deze evaluatie.

2.1. Ontstaan Nationale Parken in Nederland

Nederland kent momenteel 21 Nationale Parken. In deze parken zijn alle bijzonderheden van de Nederlandse natuur terug te vinden: duinen, bossen, heide, laagveen, getijdenwater, beekdalen en vennen. De natuurgebieden zijn elk aaneengesloten en hebben een oppervlakte van minimaal duizend hectare. In 1930 richtte Natuurmonumenten het eerste Nationaal Park in Nederland op: Nationaal Park Veluwezoom. Dit in navolging van de oprichting van Nationale Parken elders in de wereld. Uitgangspunt hierbij is dat in een Nationaal Park de natuur centraal staat en het menselijk ingrijpen zeer beperkt blijft. Een Nationaal Park is hiermee een beschermd natuurgebied met een relatief grote oppervlakte aaneengesloten natuurgebied. Van oudsher zijn de doelen van Nationaal Parken: bescherming en ontwikkeling van natuur en landschap, recreatie en educatie. De mate waarin en de wijze waarop Nationale Parken beschermd worden verschilt per land.

In 1934 richtten particulieren het tweede Nationale Park in Nederland op: Nationaal Park De Hoge Veluwe. In 1950 richtten de rijksoverheid, de provincie Noord-Holland en de gemeenten Amsterdam en Haarlem ten westen van Bloemendaal het Nationaal Park Kennemerduinen op. Dit Nationaal Park is in 1995 opgegaan in het Nationaal Park Zuid-Kennemerland. Tussen 1989 en 2006 zijn achttien Nationale Parken door toenmalige ministers ingesteld. In 2018 is het meest recente Nationaal Park Nieuw Land aangewezen.

2.2. Herijking natuurbeleid - 2011

In september 2011 sloten Rijk en provincies het Onderhandelingsakkoord Natuur, waarmee de decentralisatie van het natuurbeleid werd ingezet. Hoewel het Rijk verantwoordelijk bleef voor de toekenning van het predicaat Nationaal Park, werden de provincies verantwoordelijk voor de planologische bescherming en het beheer van de Nationale Parken. Gepaard met de herijking van het natuurbeleid verviel de Rijksfinanciering voor de Nationale Parken. De decentralisatie betekende dat elke provincie naar eigen inzicht de uitvoering en financiering van 'hun' Nationale Parken invulde. Deze veranderingen hebben geleid tot een zoektocht naar een nieuwe balans in de bestuurlijke, organisatorische, financiële en sociale structuren en verhoudingen.

2.3. Motie en amendement - 2014

Bij de behandeling van de begroting van Economische Zaken (EZ) in de Tweede Kamer in 2014, is door Kamerleden Jacobi (PvdA) en Van Veldhoven (D66) een amendement ingediend waarmee €1 miljoen per jaar voor de periode 2015-2017 op de begroting van het ministerie van EZ is vrijgemaakt voor het opzetten en implementeren van een nieuwe Standaard voor Nationale Parken. De indieners gaven daarbij aan dat zij wensen dat 'voor de uitrol van het concept in de jaren erna adequate financiering zal worden verzekerd.' Om dit nader te duiden is een motie opgesteld waarin de regering wordt verzocht om in overleg met de provincies, de toeristenbranche, ondernemers, terreinbeherende organisaties en natuurorganisaties ervoor te zorgen dat 'een sterk merk met bijbehorende Standaard voor Nationale Parken 'nieuwe stijl' wordt ontwikkeld, en aspirant parken de mogelijkheid geboden wordt, een aanvraag voor dit label in te dienen.'



2.4. Nationale Parken Deal - 2016

Op 17 maart 2016 is de Nationale Parken Deal getekend door het ministerie van EZ, IPO, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, LandschappenNL, de Stichting Samenwerkingsverband Nationale Parken (SNP), het Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (NBTC), Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid (IVN), MKB-Nederland, Gastvrij Nederland, Federatie Particulier Grondbezit (FPG), HISWA-RECRON, ANWB, Rijksadviseur Eric Luiten, en adviseur ondernemerschap en gastvrijheidseconomie Cees Slager.

Het idee van de Deal was om gezamenlijk een beweging op gang te brengen, met als hoofddoelen:

1. De kwaliteit van Nationale Parken in Nederland te verhogen.
2. De betrokkenheid van de samenleving bij de natuur te versterken.
3. Een sterkere merk- en marktpositie van Nationale Parken in Nederland te bereiken.

Missie en visie:

De Nationale Parken Deal geeft geen expliciete vermelding van een missie en visie ten aanzien van de hernieuwde aandacht voor de Nationale Parken. Onder de 'overwegingen' staan wel een aantal uitgangspunten die zouden kunnen worden geïnterpreteerd onder de noemer van een visie. Het gaat daarbij onder andere om de bijdrage die Nationale Parken kunnen leveren aan:

- het draagvlak voor, en vergroten van de betrokkenheid bij de natuur;
- kansen voor (nieuwe) verdienmodellen ten behoeve van duurzame instandhouding en ontwikkeling van deze gebieden;
- de aantrekkelijkheid van Nederland voor binnenlands en inkomend toerisme en het vitaal houden van het platteland

2.5. Programmaplan 2015-2018 en werkprogramma 2019-2022

2.5.1. Programmaplan 2015-2018 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse'

De motie en het amendement uit 2014 vormden begin 2015 de opmaat voor het programmaplan: 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse'. Het programmaplan had als einddatum 31 december 2017. De ambitie van dit programmaplan was om van de afzonderlijke, en relatief onbekende, Nationale Parken samen een sterk merk te maken. De parken nemen daarin alle hun eigen positie in op basis van unieke waarden, verhalen van het gebied en de goede voorzieningen en belevingsmogelijkheden die er zijn. Er werd ingezet op een transitie van de focus op primair natuur en recreatie, naar een integratie van natuur en sociaaleconomische ontwikkeling. Daarnaast was de wens dat meer focus kwam te liggen op de (inter)nationale betekenis; Nationale Parken als (inter)nationaal topmerk (van de toekomst). In het programmaplan wordt meer duiding gegeven aan het streefbeeld en de ambities, zie onderstaande tabel.

Tabel 1 Streefbeeld en ambities zoals opgenomen in het programmaplan 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse'

Streefbeeld:

De Nationale Parken zijn in 2030 iconen met natuurkernen van (inter)nationale allure en (inter)nationale aantrekkingskracht. Ze zijn herkenbaar en ze vertellen ieder een eigen verhaal, een verhaal dat past bij het karakter van het gebied. Ze presenteren zich gezamenlijk en samen geven ze de merkwaarde vorm zoals verwoord in het verhaal van Nederland.

De Nationale Parken omvatten meer dan de natuurterreinen die oorspronkelijk als Nationaal Park zijn aangewezen. Het zijn gebieden waarbinnen natuurkernen liggen in een groter landschappelijk/cultuurhistorisch en ruimtelijk ensemble en die een grote diversiteit herbergen. Diversiteit binnen, maar ook tussen de gebieden. In de natuurkernen is ruimte voor dynamiek van de natuur. In de zones daaromheen is meer ruimte voor de mens en aandacht voor kwaliteit van landschap en cultuurhistorie. Het kenmerk van de gebieden is dat deze zijn gevormd door (vroeger) menselijk ingrijpen en de manier waarop de mens met de natuur is omgegaan, want daarin onderscheidt de Nederlandse natuur zich. De diversiteit in beleving kenmerkt zich door beleving van natuur met op korte afstand de beleving van een ingekaderd landschap, en dat deze onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Bewoners, maatschappelijke instellingen, overheden en ondernemers in en om het Nationale park voelen zich ermee verbonden.



De Nationale Parken vormen de basis voor de merkontwikkeling van de regio, ze zijn de drijfveer voor toeristische en recreatieve campagnes, en daarmee voor de sociaaleconomische en sociaal-culturele ontwikkeling van de regio. Kortom: ze zijn het visitekaartje van de regio.

Ambities

In het programmaplan staat beschreven dat de ambitie is om van de afzonderlijke Nationale Parken, die nu relatief onbekend zijn, samen een sterk merk te maken, waarin zij ieder hun eigen positie innemen. Dit op basis van unieke waarden en verhaal van het gebied en de goede voorzieningen en belevingsmogelijkheden die er zijn. In navolging hiervan wordt aangegeven dat het mogelijk noodzakelijk is dat de huidige Nationale Parken worden uitgebreid, samengevoegd, opgewaardeerd (voorzieningen, toegankelijkheid), of een andere kwalificatie krijgen om navolging te geven aan deze ambitie. Het kan ook noodzakelijk zijn dat er nieuwe gebieden worden toegevoegd.

Strategische doelen

In het verlengde van de Nationale Parken Deal zijn in het programmaplan vijf strategische doelen geformuleerd:

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.

Selectiegebieden

Een belangrijke pijler van het programmaplan 2015-2018 is de selectie van drie à vier gebieden om ervaring op te doen met de beoogde beweging 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse' en de daarbij behorende strategische doelen. De gedachte was dat de inspanningen in deze geselecteerde gebieden goede leermogelijkheden zouden bieden voor alle Nationale Parken, en zichtbaar zouden maken of en hoe optimaal wordt bijgedragen aan het bereiken van de doelen van het Programma waaronder thema's als branding, beleefbaarheid, economisch rendement, ruimtelijke kwaliteitsimpuls, en goede governance.

2.5.2. Werkprogramma 2019-2022 Nationale Parken 'nieuwe stijl'

Streefbeeld blijft hetzelfde

In navolging van het programmaplan 2015-2018, is het werkprogramma 2019-2022 Nationale Parken 'nieuwe stijl' opgesteld. Het streefbeeld, zoals beschreven in het vorige programmaplan, vormt hierin nog steeds de basis. Op basis van de fase in het proces, nieuwe ontwikkelingen en actualiteiten en de vernieuwde governancestructuur (zie hoofdstuk 4), zijn er wel een aantal accentverschillen. De nadruk van het nieuwe werkprogramma komt te liggen op het toepassen, verbeteren en verankeren van de Standaard in de Nationale Parken en Nationale Parken i.o. Het accent verschuift van landelijk naar gebiedsgericht. Van het op 'overkoepelend' niveau vaststellen van doelen, criteria en activiteiten naar co-creatie tussen de partners en gebieden en de gebieden onderling.

Geactualiseerde strategische doelen:

Op basis van een aantal nieuwe ontwikkelingen zijn in het werkprogramma de strategische doelen geactualiseerd. Zo is er meer aandacht voor de maatschappelijke opgaven (o.a. klimaat-, energie- en landbouwtransities), en de verwachte toename van (inter)nationale bezoekers met 60% in 2030.

Dit heeft geleid tot de volgende vijf geactualiseerde strategische doelen:

1. Verhogen van de natuur-, erfgoed-, belevings- en ruimtelijke kwaliteiten.
2. Kwaliteiten van Nationale Parken verbeteren door synergie te zoeken met de landbouw-, energie- en klimaatopgaven.
3. Verhogen van de aantrekkingskracht van Nationale Parken en toename van het aantal buitenlandse bezoekers.
4. Versterken van de verbondenheid van de samenleving met de natuur.
5. Een sterkere merk- en marktpositie van de Nationale Parken.

In vergelijking met de eerdere vijf strategische doelen, kan strategisch doel 2 als 'nieuw' worden aangemerkt. Het strategische doel 'sterkere governance' (wat nog één van de vijf strategische doelen uit het Programma 2015 t/m 2018 was) is niet meer als strategisch doel benoemd. Wat verder opvalt is dat de vier 'selectiegebieden' geen



wezenlijk onderdeel meer zijn van de aanpak, terwijl deze in het eerdere programmaplan nog een belangrijk functie kregen toebedeeld als gebieden waarmee kon worden geoefend met het invulling geven aan de strategische doelen en die als voorbeeldfunctie konden dienen voor de transitie van de Nationale Parken.

2.6. Governance structuur

2.6.1. Rijk en provincies als opdrachtgevers

Als gevolg van de decentralisatieafspraken Natuur uit 2011 is de verantwoordelijkheid voor natuurbeleid verschoven van het Rijk naar de provincies. Het Rijk is wel stelselverantwoordelijk voor natuur. De Nationale Parken zijn bij de decentralisatie als 'vervallen Rijkstaak' aangemerkt. Het is daarmee een autonome bevoegdheid van een provincie of zij hier nog inzet op pleegt. De formele bevoegdheden (vanuit de Wet natuurbescherming) die nog gelden voor de Nationale Parken, zijn dat provincies (Gedeputeerde Staten) nieuwe gebieden aan kunnen dragen voor de status van Nationaal Park en dat de Minister (van LNV) deze als zodanig kan aanwijzen, wijzigen of intrekken. Eventuele overige afspraken over inzet en regie op de Nationale Parken kunnen in onderling overleg gemaakt worden (zie nadere toelichting op een definitie van stelselverantwoordelijkheid tabel 2).

Tabel 2 Een beschrijving van de betekenis van stelselverantwoordelijkheid (bron: Raad van State, 2016⁴)

Bij decentralisaties speelt de vraag welke verantwoordelijkheid er nog resteert voor de rijksoverheid. In dat verband wordt gesproken over 'stelselverantwoordelijkheid' (of 'systeemverantwoordelijkheid'). Het is een voor de hand liggende optie om de rijksoverheid hierbij de verantwoordelijkheid toe te dichten voor de coördinatie van het grote geheel. Dit omdat er binnen een wettelijke structuur één overheid moet zijn die eindverantwoordelijk is voor het functioneren van het stelsel als geheel. Het gevaar is daarbij dat de rijksoverheid te snel corrigeert of bijstuurt. Met deze invulling van de stelselverantwoordelijkheid wordt dan miskend dat deze niet exclusief van de rijksoverheid is, maar dat er een gedeelde verantwoordelijkheid bestaat voor het functioneren van het stelsel, waarbij er geen hiërarchische verhouding bestaat tussen overheden onderling.

Juist voor hedendaagse opgaven, waaronder die voor natuur, geldt dat overheden steeds sterker op elkaar zijn aangewezen. Dit vraagt dan ook om te denken vanuit de integraliteit van het wettelijke stelsel en samenhang en ordening in de interbestuurlijke verhoudingen. Stelselverantwoordelijkheid betekent dan enerzijds een gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken bestuurslagen voor de werking van het stelsel, maar anderzijds ook een heldere rolverdeling binnen het stelsel. Hierbij heeft ieder bestuursorgaan afzonderlijk duidelijk omschreven verplichtingen en waarop het ook aanspreekbaar is.

Kortom, verantwoordelijkheden en plichten bij het zijn van stelselverantwoordelijke zijn niet formeel afgebakend en vragen per beleidsterrein nadere invulling en afspraken tussen de betrokken partners.

Rolinvulling 2015-2018

De motie en het amendement uit 2014 vormden begin 2015 de opmaat voor het Programmaplan Transitie: 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse'. De regisseur van het Programma was de staatssecretaris van EZ. Het ministerie van EZ zorgt voor personele bezetting, middelen en faciliteiten voor de uitvoering van het Programma. Hiervoor werd een programmaorganisatie ingericht en zijn middelen vrijgemaakt. De provincies leverde in dit programma een bijdrage door deelname aan het shareholdersoverleg via een gemandateerd gedeputeerde en het beschikbaar stellen van expertise.

Rolinvulling 2019-2022

In navolging van het programmaplan is het werkprogramma 2019-2022 Nationale Parken 'nieuwe stijl' opgesteld. Hier is overeengekomen dat Rijk en provincies gezamenlijk formeel opdrachtgever zijn van het Programma. Het opdrachtgeverschap wordt specifiek ingevuld door een coördinerend directeur vanuit het ministerie van LNV en een coördinerend gedeputeerde voor de provincies. Gezamenlijk vervullen zij de rol als voorzitter in de Regiegroep. Het ministerie van LNV en de provincies hebben bij vaststelling van het werkprogramma toegezegd dit gezamenlijk opdrachtgeverschap verder in te vullen door hier afspraken over te maken.

⁴ En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein. Raad van State, 2016.



2.6.2. De organisatiestructuur

Structuur 2015-2018

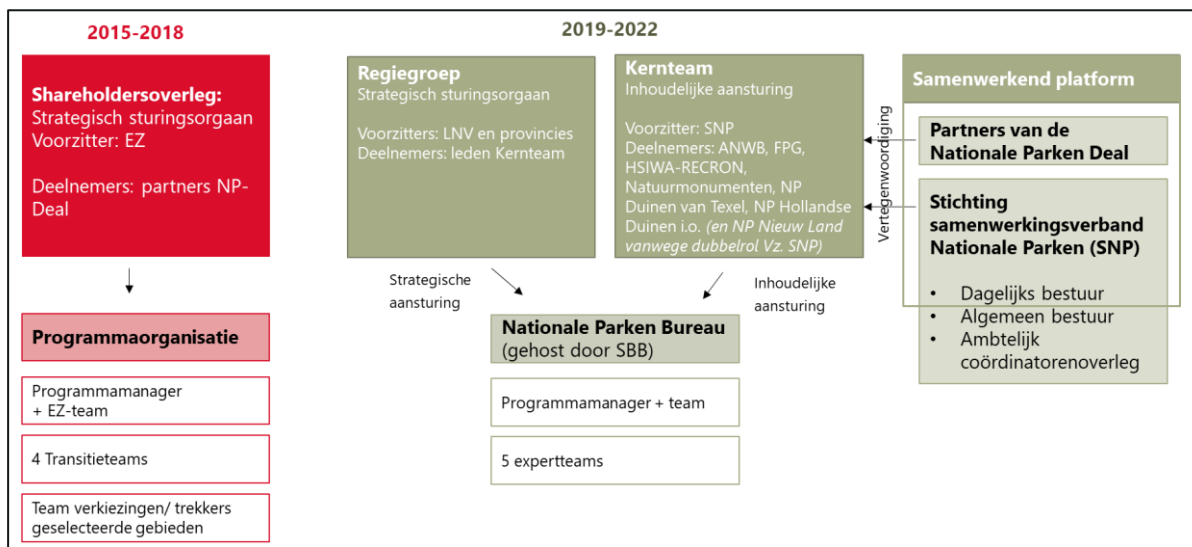
In de periode 2015-2018 zag de organisatiestructuur er op een aantal punten anders uit dan de huidige structuur. Alle partners namen deel aan het shareholdersoverleg onder voorzitterschap van het ministerie van EZ. Het shareholdersoverleg vormde het strategisch sturingsorgaan van het Programma.

Er was een programmateam onder leiding van een programmadirecteur met deelname van partijen die de Nationale Parken Deal hebben ondertekend. De programmadirecteur was verantwoordelijk voor de koers van het programma, de bestuurlijke afstemming tussen de shareholders, contacten met andere (nieuwe) stakeholders, etc. Het programmateam bestond uit meerdere onderdelen:

- Het 'brede' programmateam bestaande uit de programmadirecteur, het EZ-team, de voorzitters van de transitieteams en de trekkers van de geselecteerde gebieden;
- Een team vanuit het ministerie van EZ dat de programmadirecteur en -manager dagelijks ondersteunt met inhoudelijke expertise, voortgangsbewaking, communicatie, organisatie bijeenkomsten, en de verdere organisatie van het programma;
- Medewerkers die (op ad-hoc basis) werkzaamheden voor het Programma verrichten;
- Transitieteams om strategische onderwerpen uit te werken ('merk, beleving en marketing', 'internationale allure', 'groene motor', 'good governance') en acties op deze onderwerpen in gang te zetten;
- Een team dat werkt aan de totstandkoming van de selectie van gebieden (verkiezing);
- Een team dat de totstandkoming van de Standaard heeft gefaciliteerd.

Structuur 2019-2022

Sinds 2019 wordt het Programma aangestuurd door de Regiegroep. Het shareholdersoverleg, dat van 2015 tot 2018 bestond, is hiermee komen te vervallen. De Regiegroep is verantwoordelijk voor de strategische aansturing en heeft besluitvormend mandaat. Het besluit onder andere over het jaarplan en ziet toe op de voortgang via de jaarlijkse verantwoordingsrapportage.



Figuur 2 Overzicht van de voormalige en huidige organisatiestructuur van het Programma

Naast de Regiegroep heeft momenteel ook het Kernteam een rol in de aansturing van het Programma. Doordat de totstandkoming van de Regiegroep lang op zich liet wachten, werd in samenspraak tussen het NPB en enkele partners het Kernteam ingesteld. Het Kernteam ziet toe op de dagelijkse en meer inhoudelijke aansturing van het NPB. Hierdoor bestaan er de facto twee gremia voor de aansturing van het NPB.

De Regiegroep bestaat uit vertegenwoordigers vanuit het ministerie van LNV en de provincies (beiden voorzitter) en daarnaast uit de deelnemers van het Kernteam. Het Kernteam bestaat uit een vertegenwoordiging vanuit de partners en dagelijks bestuursleden van de Nationale Parken, namelijk het: ANWB, FPG, HSIWA-RECRON, Natuurmonumenten, Nationaal Park Duinen van Texel, National Park Hollandse Duinen i.o. en het SNP (in de huidige situatie tevens dagelijks bestuurslid van het Nationaal Park Nieuw Land).



Staatsbosbeheer is sinds 2017 opdrachtnemer van het ministerie van LNV voor het uitvoeren van de taken behorende bij het Programma. Hiervoor heeft Staatsbosbeheer het NPB opgericht. Voor de periode 2018-2022 stelt het ministerie van LNV jaarlijks een budget van €250.000 ter beschikking aan Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer verzorgt zelf de personele invulling van het NPB. Het ministerie heeft ook de provincies gevraagd om een financiële bijdrage te leveren aan Staatsbosbeheer ten behoeve van het NPB. De provincies waren hiertoe niet bereid.

Het NPB wordt aangestuurd door de Regiegroep en Kernteam. Het NPB coördineert, regisseert (op onderdelen) en faciliteert de transitie tot Nationale Parken 'nieuwe stijl' op overkoepelend niveau. In vijf expertteams, waar verschillende partners aan deelnemen, is het programma verder geoperationaliseerd en uitgewerkt.

De Nationale Parken hebben zich verenigd in het SNP, dat bestaat uit een Algemeen en Dagelijks Bestuur en het (ambtelijke) Coördinatorenoverleg. Alle partners en de bestuurders van de Nationale Parken vormen gezamenlijk het Samenwerkend Platform. Dit platform is gericht op kennisdeling en inspireren.

2.7. Synopsis ontwikkelingen (2016-2022)

Verkiezing 'mooiste gebied van Nederland' - 2016

In 2016 zijn via de verkiezing 'Het mooiste natuurgebied van Nederland' vier gebieden geselecteerd. Het gaat om het Waddengebied, De Veluwe, De Hollandse Duinen en NL Delta Biesbosch-Haringvliet (wildcard). De gedachte was om de kwaliteiten van deze gebieden te ontwikkelen, en daarvan te leren. Bestaande Nationale Parken en inzenders konden leerervaringen delen via een Community of Practice.

Commissie Realisatie Natuurverkiezing - 2017/2018

In 2017 ging de Commissie Realisatie Natuurverkiezing op verzoek van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de slag om een onafhankelijke bijdrage te leveren aan de mogelijke realisatie van de doelen zoals gesteld in de natuurverkiezing. Dit resulteerde in twee adviezen:

▪ **Advies 1: 'Wanneer een Nationaal Park?'**

De Commissie Realisatie Natuurverkiezing constateert dat er veel onduidelijkheden zijn over wat het label van Nationaal Park inhoudt voor een natuurgebied, omdat een referentiekader ontbreekt. In haar advies van juni 2017, doet zij een voorstel voor een nieuw referentiekader voor Nationale Parken, gebaseerd op de criteria voor UNESCO-Werelderfgoed. Daarnaast adviseert de Commissie om alle huidige Nationale Parken op te heffen, omdat deze niet te vergelijken zijn met de beoogde Nationale Parken 'nieuwe stijl'.

▪ **Advies 2: 'Op weg naar nieuwe Nationale Parken'**

In het adviesrapport 'Op weg naar nieuwe Nationale Parken' van februari 2018 benadrukt de Commissie haar enthousiasme over een nieuwe opzet van de Nederlandse Nationale Parken, waarin ons natuurlijke, landschappelijke en culturele erfgoed wordt behouden. Daarbij geeft zij echter ook aan dat haast is geboden met de realisatie, omdat de druk op de ruimte in Nederland zo groot is dat ons erfgoed snel kan verdwijnen. De instelling van nieuwe Nationale Parken biedt volgens de Commissie de kans om gebieden aan te wijzen die niet alleen unieke natuurkernen omvatten, maar ook unieke landschappen en cultuurhistorische elementen.

In dit advies komt de Commissie tot de volgende acht aanbevelingen:

1. De rijksoverheid moet krachtige regie voeren op het Nationale Parken-beleid.
2. Stel een onafhankelijke deskundigencommissie in voor beoordeling van Nationale Parken
3. Wijs Nationale Parken aan die uniek zijn voor Nederland en internationaal van betekenis zijn; laat de internationale beoordeling over aan UNESCO
4. Zorg voor een duidelijke standaard voor Nationale Parken
5. Zorg voor wettelijke verankering van de Standaard voor Nationale Parken.
6. Zet in op omvangrijke Nationale Parken.
7. Maak aanmelding van aspirant Nationale Parken mogelijk voor Rijk, decentrale overheden en samenleving.
8. Stimuleer de voortgang van de realisatie van Nationale Parken met een getrappt overgangsregime.



Ontwikkeling van de Standaard⁵ - 2018

De Standaard is als voorlopig werkkader vastgesteld in het shareholdersoverleg op 9 april 2018. De Standaard geeft een duiding van wat de kenmerken en criteria zijn van de Nationale Parken 'nieuwe stijl' op het gebied van natuur, landschap, governance, merk en beleving. De Standaard is daarmee een inhoudelijk richtinggevend instrument en hulpmiddel dat aangeeft waar gebieden in een aantal jaar naar toe kunnen groeien. Naast de functie van ambitiedocument was de initiële gedachte dat de Standaard ook de functie van formeel 'toetsingskader' zou krijgen. Hiermee zou het ministerie van LNV invulling kunnen geven aan zijn rol als stelselverantwoordelijke voor aanwijzing of behoud van de Nationaal Park-status. Op verzoek van de provincies is besloten om de Standaard als toetsingskader voorlopig niet juridisch te verankeren. Ook is afgezien van het opstellen van een convenant die de Standaard een zelfbindend karakter (i.e. niet juridisch afdwingbaar) zou geven. De gedachte was dat dit de verschillen van inzicht tussen het ministerie van LNV en de provincies nog meer op scherp zou zetten.

Tijdelijke ondersteuningsregeling - 2020

In de periode van 1 juli 2020 t/m 15 september 2020 heeft het ministerie van LNV een tijdelijke subsidieregeling van €6 miljoen opgesteld met als doel om Nationale Parken een zetje in de rug te geven om aan de slag te gaan met de ambities uit de Standaard. In een brief aan de Tweede Kamer schrijft de minister dat ze hiermee gebiedsprocessen wil ondersteunen die de natuur-, cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten van de Nationale Parken verbeteren. Negentien parken hebben subsidie aangevraagd, en meerdere provincies, gemeenten en partners dragen hun steentje bij door de benodigde cofinanciering te leveren. Een aantal parken laat een landschapsbiografie en /of landschapsvisie opstellen, andere parken een educatieplan en/of communicatieplan. Een aantal parken gaat aan de slag met de betrokkenheid van bewoners en ondernemers, of met duurzaam toerisme en bezoekersmanagement.

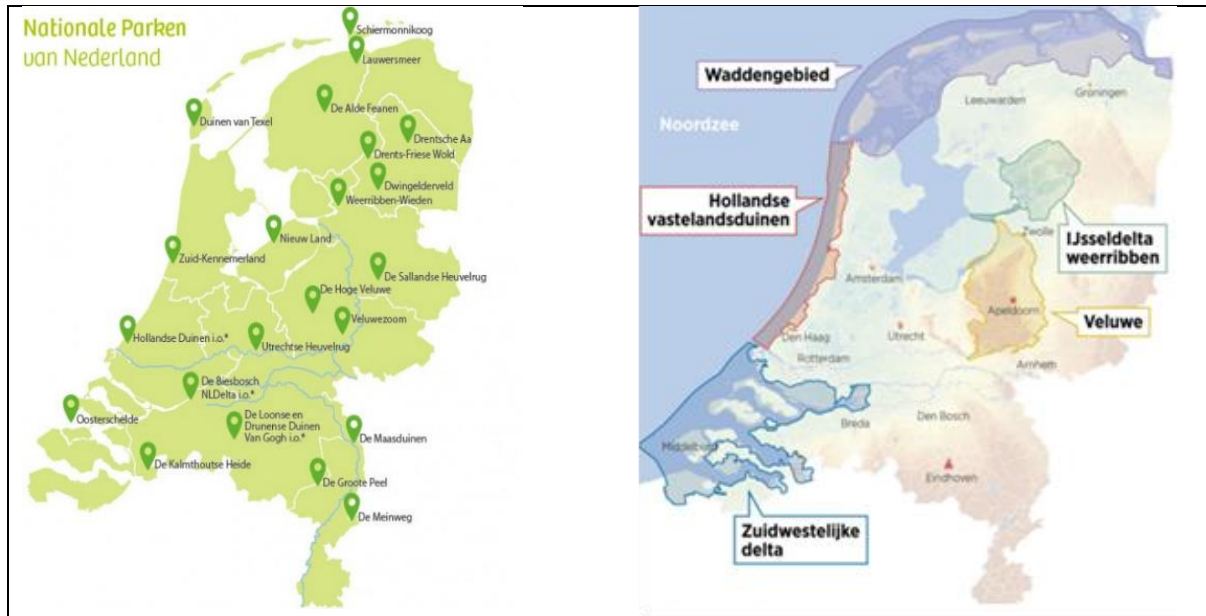
Commissie Verkenning Nationale Parken - 2020

Op verzoek van Staatsbosbeheer en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) heeft de Commissie Verkenning Nationale Parken onderzocht welke gebieden in Nederland internationaal onderscheidende gebieden zijn op het vlak van natuur, landschap en cultuurhistorie. In het rapport: 'Nationale Landschapsparken; Oriëntatie op nieuwe Nationale Parken van Wereldklasse' beschrijft de Commissie de kenmerken en uitgangspunten en waaraan deze onderscheidende gebieden zouden moeten voldoen en komt daarbij tot de volgende vijf gebieden:

1. Het Waddengebied;
2. De Hollandse vastelandsduinen, van Den Helder tot Hoek van Holland;
3. De Zuidwestelijke Delta, vanaf de Biesbosch tot en met de zone voor de kust van Zeeland;
4. De Veluwe, met de overgangen naar de Rijn, de IJssel en de randmeren;
5. IJsseldelta en Wieden-Weerribben, met overgangen naar het Drents Plateau.

In haar advies pleit de Commissie ervoor deze gebieden Nationale Landschapsparken te noemen. Deze gebieden zijn volgens de Commissie van internationale betekenis en voldoen aan de UNESCO-criteria. Daarmee onderscheiden ze zich van de Nationale Parken 'nieuwe stijl' en de oude, bestaande Nationale Parken (i.e. parken die de status van Nationaal Park hebben verkregen vóór 2018), die volgens de Commissie alleen van nationale betekenis zijn.

⁵ De Standaard is geëvalueerd in onderdeel 1 van deze evaluatie.



Figuur 3 Links de Nationale Parken en Nationale Parken in oprichting in Nederland. Rechts de voorgestelde selectie en begrenzing van vijf Nationale Landschapsparken door de Commissie Verkenning Nationale Parken.

Installatie van de Visitatiecommissie - 2020

Om Nationale Parken te ondersteunen in hun ontwikkeling naar de 'nieuwe stijl' is, op initiatief van het Kernteam Programma Nationale Parken en het Samenwerkingsverband Nationale Parken, in de zomer van 2020 een voorlopige Adviescommissie, later visitatiecommissie, geïnstalleerd. Zij kunnen parken een integraal advies geven over de plannen en ontwikkelingen van een Nationaal Park. Dit gebeurt op aanvraag van, en wordt betaald door het park zelf. De Standaard en Leidraad vormen het uitgangspunt voor de adviezen. Het eerste park dat in 2021 om een advies heeft gevraagd, is Nationaal Park Drentsche Aa.

Installatie van de Adviescommissie Nationale Parken - 2021

In 2021 is door het ministerie van LNV de Adviescommissie Nationale Parken geïnstalleerd met als taak te adviseren over aanvragen voor statusaanwijzing van een gebied als Nationaal Park. De Adviescommissie adviseert aan de minister van LNV over de aanvragen op grond van de eisen die voortvloeien uit de Wet natuurbescherming (artikel 8.3) en het werkkader 'de Standaard voor de gebiedsaanduiding Nationale Parken, 2018'. Omdat de Standaard geen juridische status heeft wordt er 'door de oogharen' op getoetst.

Leidraad Ruimtelijke Kwaliteit - 2021

Aanvullend op de Standaard is in maart 2021 de Leidraad gepubliceerd met als doel om inhoudelijke en procesmatige ondersteuning te bieden aan (aspirant) Nationale Parken bij het gebruiken en toepassen van de Standaard. Tevens dient de Leidraad met kwaliteitsindicatoren helderheid te geven over de minimale inzet per criterium. In de Leidraad worden de criteria inhoudelijk verder uitgewerkt en worden processtappen beschreven. Ook worden aanvullende onderwerpen zoals duurzaam toerisme en communicatie verder toegelicht. De Leidraad heeft vooralsnog geen juridische status en geldt als werkversie.



3. Bevindingen over het Programma

In dit hoofdstuk staat de evaluatie van het Programma centraal. Onder het Programma worden de doelen en activiteiten geschaard die volgen uit de Nationale Parken Deal uit 2016 en de twee (werk)programma's van 2015 t/m 2018 en van 2019 t/m 2022. In deze evaluatie staat de volgende hoofdvraag centraal: in hoeverre zijn de programmadoelen en beoogde resultaten behaald? Met daarbij specifieke aandacht voor de mate waarin het Programma doeltreffend en doelmatig was en wat de belemmeringen en succesfactoren zijn bij het uitvoeren van het Programma.

3.1. Streefbeeld, ambities en doelen

3.1.1. Herkenning en draagvlak voor aanleiding van totstandkoming van de Nationale Parken Deal en het Programma

Uit de enquêtes en interviews is gebleken dat er brede herkenning en groot draagvlak is voor de aanleiding en overwegingen voor de totstandkoming van de Nationale Parken Deal in 2016 en het Programma. In de afgelopen jaren is de beweging naar Nationale Parken 'nieuwe stijl' met veel betrokkenheid door de vijftien partners van de Nationale Parken Deal ingezet. Zowel partners als parken geven aan dat met de Deal en het Programma de Nationale Parken weer op de kaart zijn gezet, zowel voor de samenleving als voor de politiek. Dit laatste getuige ook de recent aangenomen motie in de Tweede Kamer op 2 december 2021, waarmee de regering wordt verzocht om, op basis van de conclusies van de evaluatie, zich onverminderd in te zetten voor het voortzetten van de ondersteuning van Nationale Parken na 2022⁶.

3.1.2. Onduidelijkheid over het streefbeeld 2030

In het programmaplan 2015-2018 en het werkprogramma 2019-2022 is het streefbeeld opgenomen van de Nationale Parken in 2030. Binnen deze periode moeten de Nationale Parken uitgroeien tot nationale iconen met natuurkernen van (inter)nationale allure en (inter)nationale aantrekkingskracht.

Dit streefbeeld (met bijbehorende ambities en veranderopgaven) roept vragen op bij met name parken. Er is een wens voor verduidelijking van de omvang en daarmee een indicatie van het aantal na te streven Nationale Parken. Ook bij de tijdshorizon worden vraagtekens gezet. Verschillende betrokkenen spreken over een grote drive en ambitie maar tot op heden het ontbreken van daadkrachtige regie, aansturing en investeringen die nodig zijn om deze ambitie binnen deze tijdshorizon mogelijk te maken.

Met de Standaard en de verkiezing 'mooiste gebied van Nederland' zijn goede eerste stappen gezet om het streefbeeld een nadere invulling te geven. Het is te betreuren dat het tot op heden geen van de vier prijswinnaars van de verkiezing de status van Nationaal Park heeft verworven. Daarmee was er een concreet voorbeeld geweest van de manier waarop invulling kan worden gegeven aan dit streefbeeld. Overigens heeft Nationaal Park Hollandse Duinen i.o., één van de vier prijswinnaars, wel een statusaanvraag ingediend en is deze momenteel in procedure,

Wat verder niet behulpzaam is geweest zijn de twee verschillende aanduidingen die worden gebruikt voor de Nationale Parken die zich in richting van dit streefbeeld ontwikkelen: Nationale Parken van 'Wereldklasse' (programmaplan 2015-2018) en Nationale Parken 'nieuwe stijl' (werkprogramma 2019-2022). De aanduiding Nationale Parken van 'Wereldklasse' wekte de indruk bij parken dat het in de transitie vooral draaide om de internationale positionering van parken en het aantrekken van (buitenlands) toerisme. Zodoende is in het werkprogramma 2019-2022 voor een andere aanduiding gekozen. De aanduiding 'nieuwe stijl' is daaropvolgend op verschillende manieren aangehaald. Het werd initieel gebruikt als een ontwikkelingsrichting, maar is later ook gebruikt als een 'categorie-aanduiding' binnen het stelsel van Nationale Parken, waarbij automatisch ook de vraag naar boven komt of er daarnaast ook Nationale parken 'oude stijl' blijven bestaan. Vervolgens heeft de Commissie Verkenning Nationale Parken (2020) de definitie gebruikt in combinatie met haar voorstel om te komen tot vijf Nationale Landschapsparken in Nederland.

⁶ [Motie](#) van Tweede Kamerlid De Groot over de ondersteuning van nationale parken voortzetten na 2022



3.1.3. De richtinggevendheid van de hoofddoelen

Met de Nationale Parken Deal in 2016 zijn de volgende drie hoofddoelen vastgesteld. Deze vormen de basis voor het Programma Nationale Parken.

1. De kwaliteit van Nationale Parken in Nederland te verhogen.
2. De betrokkenheid van de samenleving bij de natuur te versterken.
3. Een sterkere merk- en marktpositie van Nationale Parken in Nederland te bereiken.

Een grote meerderheid van de partners en parken vindt de hoofddoelen uit de Nationale Parken Deal voldoende richtinggevend voor het Programma Nationale Parken in zijn totaliteit. Daarbij wordt opgemerkt dat de hoofddoelen een hoge mate van abstractie hebben. Dit komt volgens hen ten goede aan de mate waarop partners en parken zich in de gestelde hoofddoelen herkennen. De hoofddoelen zijn hiermee ook langer 'houdbaar'.

Er zijn ook parken en partners, een minderheid, die de hoofddoelen niet voldoende concreet vinden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de wens om meer duidelijkheid te krijgen wat wordt bedoeld met de aanduiding 'kwaliteit van Nationale Parken' uit het eerste hoofddoel. Ook de strategische doelen in het programma 2015-2018 en het werkprogramma 2019-2022 maken een eenduidige interpretatie van het eerste hoofddoel niet mogelijk. Daarnaast hebben enkele betrokkenen behoefte aan een hiërarchie in de hoofddoelen. Volgens hen is het eerste hoofddoel de basis voor Nationale Parken en zijn de tweede en derde hoofddoelen ondersteunend aan het bereiken van dit hoofddoel.

De waardering van de hoofddoelen is de grotendeels afhankelijk van het doel wat je ermee nastreeft; verleiden of concreet richting geven. Een breed gedragen mening is dat bij het hanteren van dergelijke abstracte hoofddoelen, een nadere invulling en concretisering wordt gegeven in bijvoorbeeld een programmaplan of andere instrumenten zoals de Standaard of Leidraad.

3.2. Aanpak en uitvoering

3.2.1. De vertaling van de hoofddoelen uit de Nationale Parken Deal in de programma's

De drie hoofddoelen uit de Nationale Parken Deal zijn via het programmaplan 2015-2018 en het werkprogramma 2019-2022 verder ingevuld. Verschillende partners en parken geven aan dat zij het lastig vinden om de beleidslijnen van de programma's goed te doorgronden.

Dit is deels te verklaren door de grote bundeling opgaven, strategische doelen, operationele doelen en activiteiten in beide programma's. Het programmaplan 2015-2018 is bijvoorbeeld opgebouwd uit een ambitie en streefbeeld; twee veranderopgaven; vijf strategische doelen met daarbij twee operationele doelen per strategisch doel; en verschillende (losse) acties. Het werkprogramma 2019-2022 heeft de hoofddoelen van de Nationale Parken Deal vertaald in een ambitie en streefbeeld (ongewijzigd t.o.v. vorige werkprogramma); vijf geactualiseerde strategische doelen; en drie programmalijnen met daarbij behorende activiteiten.

3.2.2. De omvang en daarmee een indicatie van het aantal na te streven Nationale Parken

In de Nationale Parken Deal staat dat de aanduiding 'Nationale Parken van Wereldklasse' moet worden opgevat als een beweging naar (potentiële) nieuwe Nationale Parken. In het programmaplan 2015-2018 wordt hier een nadere invulling aan gegeven. Zo staat in het streefbeeld dat de 'Nationale Parken van Wereldklasse' meer omvatten dan alleen de natuurterreinen die oorspronkelijk als Nationaal Park zijn aangewezen. Het zijn gebieden waarbinnen natuurkernen liggen in een groter landschappelijk/ cultuurhistorisch en ruimtelijk ensemble en die een grote diversiteit herbergen. In aanvulling op dit streefbeeld staat in het programmaplan 2015-2018 dat om de beweging naar 'Nationale Parken van Wereldklasse' mogelijk te maken, het nodig kan zijn dat schaalvergroting plaatsvindt door huidige Nationale Parken uit te breiden, samen te voegen of op te waarderen.

Uit de gesprekken blijkt dat een grote groep betrokkenen zich afvraagt welke omvang en welk aantal parken in Nederland met het Programma nu wordt nagestreefd. Hun twijfel wordt gevoed door de verschillende signalen die hierover in de afgelopen tijd zijn afgegeven. De winnaars van de publiekverkiezing 'mooiste natuurgebied van Nederland', welke voorkomt uit het programmaplan 2015-2018, lijken qua omvang een duidelijke groeiambitie te hebben in vergelijking met de bestaande Nationale Parken. Daaropvolgend spreekt de Commissie Realisatie Natuurverkiezing (2017) zich uit voor omvangrijkere Nationale Parken, en de Commissie Verkenning Nationale



Parken (2020) voor een toekomstig Nationale Parkenstelsel met veel minder maar omvangrijkere parken die uniek en onderscheidend zijn.

Diverse partners, waaronder Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, NBTC en ANWB en enkele Nationale Parken, spreken zich nadrukkelijk positief uit over deze groeiambitie die uiteindelijk zal leiden tot minder Nationale Parken. Er zijn ook partijen, waaronder het SNP als vertegenwoordiger van de parken, die de opschaling in omvang en aantal niet als doel op zich willen neerzetten. Het ministerie van LNV en de provincies hebben als opdrachtgever van het Programma hier nog geen standpunt over ingenomen.

3.2.3. De verhouding tussen het aandeel van de natuur- & landschapszones en de ontwikkelzone

De Nationale Parken Deal en de Standaard gaan uit van een verbreding en opschaling van Nationale Parken naar gebieden met natuurkernen als basis en een zone van samenhangend landschap en ontwikkeling eromheen. In de Standaard en de Leidraad worden hiervoor drie zoneringen beschreven, namelijk de natuurkern, de landschapszone, en de ontwikkelzone. De natuurkern van Nationale Parken moet volgens de Standaard een minimale omvang hebben van 1.000 ha binnen een totaaloppervlak van 10.000 tot 100.000 ha die is gebaseerd op het landschaps-ecologisch systeem.

De ambitie voor de verbrede aanpak van Nationale Parken wordt in de basis breed gesteund. Uit de enquête en de gesprekken blijkt echter ook dat onder andere terreinbeheerders, CRA, RCE en een groot aantal parken sterke twijfels hebben of de kwaliteit en omvang van de natuur en het omliggende landschap binnen de verbrede aanpak van de Nationale Parken momenteel nog wel voldoende wordt nagestreefd en of dit in de toekomst wel het uitgangspunt blijft voor Nationale Parken. Zij geven aan dat zonder een substantieel aandeel van kwalitatief hoogwaardige en onderscheidende natuur, gelegen in een waardevol landschap, de Nationale parken hun geloofwaardigheid verliezen.

Deze perceptie wordt deels versterkt door de wijze waarop zowel NP Van Gogh i.o. en NP Hollandse Duinen i.o. in hun statusaanvragen invulling hebben gegeven aan de verbrede aanpak, waarbij zowel hoog stedelijk als intensief agrarisch gebied een wezenlijk aandeel vormen van de gebiedsbegrenzing. De Adviescommissie Nationale Parken spreekt in haar advisering over beide statusaanvragen haar bedenking uit over deze voorgestelde verhouding tussen natuur en niet-natuur. Beide statusaanvragen zijn door de minister van LNV voorlopig aangehouden. Zolang er geen definitief antwoord komt op deze statusaanvragen, blijft het onbeslist of deze invulling als passend wordt gezien voor een Nationaal Park.

Ofwel, er bestaat een brede behoefte om de gewenste verhouding tussen het aandeel van de natuur- & landschapszone en de 'ontwikkelzone' nader te specificeren.

3.2.4. Beschikbare middelen op stelsel- en parkenniveau zijn beperkt

Wanneer de financiële inzet op stelselniveau in beschouwing wordt genomen, valt op dat het grootste gedeelte van de middelen op stelselniveau een tijdelijk karakter heeft. Hierbij gaat het onder andere om de bijdrage van het ministerie van LNV aan de totstandkoming van de Standaard (€1 miljoen), de prijzen voor de verkiezing 'mooiste natuurgebied van Nederland' (€1,2 miljoen) en de daaruit voortvloeiende marketingcampagne (€1,4 miljoen) en de tijdelijke ondersteuningsregeling Nationale Parken (€6 miljoen).

De structurele middelen op stelselniveau zijn beperkt qua omvang. Het gaat dan onder andere om de jaarlijkse bijdrage vanuit het ministerie van LNV ten behoeve van 'educatie' (jaarlijks €1 miljoen uitgekeerd aan IVN) en de jaarlijkse bijdrage aan het NPB ter hoogte van €250.000 per jaar in de periode van 2018 t/m 2022⁷. Enkele partners, waaronder het SNP, NBTC en Staatsbosbeheer leveren ook een kleine bijdrage.

De provincies leveren gezamenlijk geen financiële bijdrage op stelselniveau, waartoe ook het NPB behoort. Enkele individuele provincies leveren daarentegen wel een financiële bijdrage aan hun 'eigen' parken. Naast financiële bijdragen, wordt vanuit verschillende partners een bijdrage geleverd via het beschikbaar stellen van ambtelijke capaciteit voor onder andere de verschillende expertteams.

Zowel parken als partners ervaren de beschikbare (structurele) middelen op stelselniveau en parkenniveau als te beperkt om een goede uitwerking te kunnen geven aan de beoogde transitie van de Nationale Parken. Op basis

⁷ In de periode van 2015 t/m 2018 stelde het ministerie jaarlijks een werkbudget van €1 tot €1,5 miljoen beschikbaar als programmabudget.



van een inschatting van de parken en het NPB is er behoefte aan een structurele basisfinanciering van ongeveer €10 miljoen per jaar voor het goed laten functioneren van stelsel en de parken (zie tabel 3).

Tabel 3 Inschatting van jaarlijkse behoefte aan structurele basisfinanciering van stelsel en parken

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">▪ €1,1 miljoen per jaar voor stelsel met landelijke organisatie:<ul style="list-style-type: none">▫ €500.000 voor landelijke werkorganisatie (5 fte)▫ €250.000 voor (inter)nationale zichtbaarheid en versterken van stelsel en merk▫ €100.000 voor kennisontwikkeling en -deling▫ €100.000 voor coördinatie educatie en communicatie▫ €100.000 voor innovatie/onderzoek en landelijke monitoring▫ €50.000 voor toetsing van parken door kwaliteitscommissie▪ €9 miljoen als bijdrage voor parken (€400.000 per park) ten behoeve van bureaunkosten, werkbudget voor eigen activiteiten en educatie en communicatie. |
|--|

Ten aanzien van de structurele basisfinanciering van stelsel als parken wordt door veel partijen initieel gekeken naar het ministerie van LNV vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid. Er bestaat echter geen eenduidig beeld over de inhoud van een 'stelselverantwoordelijkheid' en de verantwoordelijkheden die daarbij horen (zie tabel 2). Financiering van individuele parken valt daar volgens het inzicht van het ministerie van LNV niet onder. Naast het ministerie hebben de provincies volgens de meeste partijen hierin ook een verantwoordelijkheid te nemen vanuit hun rol als mede-opdrachtgever voor het Programma.

Naast deze basisfinanciering is er ook behoefte aan structurele middelen om in de looptijd tot 2030 daadwerkelijke fysieke investeringen te kunnen doen voor verbetering van de kwaliteit van parken. In 2021 heeft het SNP, in het kader van de kabinetsformatie, een brief gestuurd aan de informateur met het verzoek om financiering van de Nationale Parken met €100 miljoen in de periode tot 2030 om daarmee de beoogde kwaliteitssprong van Nationale Parken te kunnen realiseren.

3.3. Voortgang van het Programma

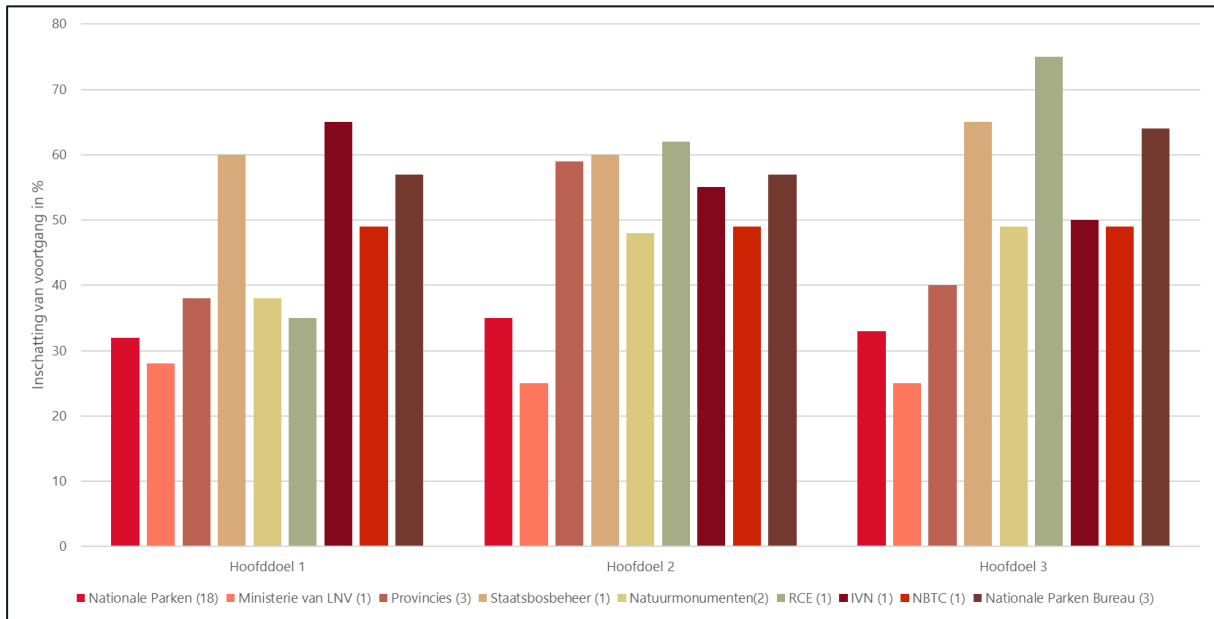
3.3.1. Algemeen beeld

Uit de enquête blijkt dat een ruime meerderheid vindt dat met het huidige Programma een efficiënte invulling wordt gegeven aan de hoofddoelen van de Nationale Parken Deal. Naar aanleiding van de Nationale Parken Deal en het Programma hebben op zowel landelijk als regionaal niveau positieve ontwikkelingen plaatsgevonden en zijn positieve stappen gezet ten aanzien van deze hoofddoelen (zie ook paragraaf 3.3.2). Er wordt echter ook nadrukkelijk opgemerkt dat de looptijd van het Programma relatief kort is en dat een veel langere inzet nodig is om tot (fysieke) concrete resultaten te komen.

Kwantitatieve indicatie van de voortgang

Uit de enquête blijkt dat de voortgang van de realisatie van de hoofddoelen gemiddeld met 41% wordt beoordeeld. Ook voor de hoofddoelen afzonderlijk ligt de beoordeling rond dit percentage, te weten:

1. Het verhogen van de kwaliteit van Nationale Parken in Nederland – gemiddeld 39%.
2. Het versterken van de verbondenheid van de samenleving met de natuur – gemiddeld 43%.
3. Het bereiken van een sterkere merk- en marktpositie van Nationale Parken in Nederland – gemiddeld 41%.



Figuur 4 Inschatting van geënquêteerden t.a.v. voortgang realisatie van de hoofddoelen uit de Nationale Parken Deal

Uit figuur 4 is op te maken dat de verschillende betrokkenen de voortgang van de hoofddoelen anders beoordelen. De Nationale Parken beoordelen de gemiddelde voortgang van de hoofddoelen op 33% terwijl de partners gezamenlijk deze inschatten op gemiddeld 51%. Een mogelijke verklaring is dat parken vooral kijken naar wat er naar aanleiding van het Programma in hun eigen park veranderd en partners op stelselniveau zien dat er veel gebeurt en er veel partners goed betrokken zijn. Het ministerie van LNV en de provincies scoren beide wat lager. Mogelijk dat dit deels te verklaren is doordat zij iets minder direct betrokken zijn geweest bij de diverse activiteiten die in het kader van het Programma in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd en als gevolg daarvan ook een minder positief beeld hebben over de voortgang in de realisatie van de hoofddoelen.

3.3.2. Activiteiten die hebben bijgedragen om invulling te geven aan de hoofddoelen

Aanvullend op de Standaard, de Leidraad, de tijdelijke ondersteuningsregeling, het instellen van de Visitatiecommissie en Adviescommissie, zijn vanuit de betrokkenen de onderstaande activiteiten genoemd die een wezenlijke bijdrage hebben geleverd om invulling te geven aan de afzonderlijke hoofddoelen.

Hoofddoel 1: Het verhogen van de kwaliteit van Nationale Parken in Nederland

▪ **Landschapsbiografieën en Landschapsecologische System Analyses**

Verscheidene parken hebben in de afgelopen jaren landschapsbiografieën opgesteld vanuit inhoudelijke ondersteuning door het NPB en andere partners. Zo organiseerden de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Staatsbosbeheer en het NPB een bijeenkomst waarin vier landschapsbiografieën van respectievelijk 'de Veluwe', 'Nationaal park Hollandse Duinen', 'Nationaal Park NL Delta' en 'het Waddengebied' werden gepresenteerd. Deze landschapsbiografieën vormden nog een onderdeel van de prijs 'Mooiste Natuurgebied van Nederland'.

▪ **Expertteams en leernetwerken**

In opdracht van het NPB zijn door het expertteam ruimtelijke kwaliteit en diverse leernetwerken in verschillende Nationale Parken kennisbijeenkomsten, gebiedsadviserings en verdiepende uitwerkingen (o.a. over duurzaam toerisme en zoning) georganiseerd in de afgelopen jaren. Uit de enquête blijkt dat de deelnemers deze kennissessies als waardevolle input waarden om het eerste hoofddoel nader invulling te kunnen geven.

Hoofddoel 2: Het versterken van de verbondenheid van de samenleving met de natuur

▪ **Verkiezing 'Het mooiste natuurgebied van Nederland' (2016)**

De verkiezing van 'het mooiste natuurgebied van Nederland' in 2016 kan gezien worden als een waardevolle activiteit die heeft bijgedragen aan het vergroten van de betrokkenheid van de samenleving bij Nationale Parken. Twintig natuurgebieden, waaronder ook gebieden zonder de status van Nationaal Park, hebben hier aan deelgenomen en bijna 88.000 mensen die hun stem hebben



uitgebracht. Het Waddengebied, de Veluwe, Hollandse Duinen en NLDelta Biesbosch-Haringvliet werden uitgekozen als winnaars en ontvingen een geldbedrag van maximaal €300.000 voor natuurontwikkeling en voorzieningen voor bezoekers.

- **Gastheer van het landschap en Beleefweken**

In de afgelopen jaren hebben verscheidene parken de recreatieondernemers in hun gebied aangemoedigd om deel te nemen aan het programma 'gastheer van het landschap'. Dit programma, onder leiding van IVN, start met een cursus waarna de ondernemers samen een netwerk vormen dat tenminste een keer per jaar samenkomt om de actuele ontwikkelingen in de gebieden te bespreken. De gastheren van het landschap organiseren ieder najaar zogeheten beleefweken waarmee zijn hun park op de kaart zetten.

- **Klokhuis-reeks en Klokhuis Nationale Parken Dag (2019)**

In samenwerking met de Nationale Parken heeft het NTR in 2019 een zevendelige serie gemaakt die is uitgezonden in het tv-programma Klokhuis. Naast de serie hebben het NPB, SNP en NTR een Klokhuis Nationale Parken Dag georganiseerd waarop 17 Nederlandse Nationale Parken zich op een centrale plek presenteren aan kinderen en hun (groot)ouders.

- **Educatiestrategie Magische Momenten (2020)**

In 2020 is de educatiestrategie Magische Momenten vastgesteld. De strategie besteedt aandacht aan de randvoorwaarden die nodig zijn voor goede educatie waarmee de gestelde doelen worden bereikt. De educatiestrategie is opgesteld door het 'expertteam educatie Nationale Parken', in opdracht van het NPB. Parken kunnen de educatiestrategie gebruiken om voor hun eigen gebied een specifieke educatiestrategie op te stellen.

- **Communicatiestrategie (2020)**

In opdracht van het NPB heeft het expertteam communicatie in 2020 richtlijnen opgesteld voor de overkoepelende communicatiemiddelen en hoe die te gebruiken. Deze richtlijnen zijn beschreven in een communicatiestrategie. Die inhoud hiervan is later ook gebruikt als input voor het opstellen van de Leidraad Ruimtelijke Kwaliteit.

Hoofddoel 3: Het bereiken van een sterkere merk- en marktpositie van Nationale Parken in Nederland

- **Merkguidsen (vanaf 2017)**

In navolging van de verkiezing zijn in 2017 merkguidsen opgesteld voor de winnende gebieden. Aanvullend hierop hebben diverse gebieden een merkgids ontwikkeld. Deze merkguidsen geven een omschrijving van de unieke kenmerken van het betreffende park en moeten dienen als kompas voor het uitwerken van dit merk.

- **Campagnes Holland National Parks (2019) en Beleef de Nationale Parken (2020/2021)**

In 2019 is de internationale campagne Holland National Parks van start gegaan. Drie van de winnaars van de verkiezing 'mooiste natuurgebied van Nederland' (Nationaal Park NLDelta, Waddenzee Werelderfgoed en Nationaal Park Hollandse Duinen) zijn in het buitenland onder de aandacht gebracht. Doel van de campagne is om de toerist die op zoek is naar bijzondere natuurbelevissen te inspireren en uiteindelijk te verleiden tot een bezoek aan een van deze gebieden. De uitvoering van de campagne Holland National Parks valt onder verantwoordelijkheid van het NPB en krijgt daarbij ondersteuning van NBTC. Door de (reis)beperkingen als gevolg van coronamaatregelen steeg de aandacht voor het eigen land en in het bijzonder de Nederlandse natuur. Zodoende is in 2020 de campagne 'Beleef de Nationale Parken' gestart die zich richt op het ontplooiën van marketingactiviteiten in Nederland. Vijf gebieden in 2021 namen deel aan deze campagne op basis van een eigen bijdrage. Het gaat om Nationaal Park Nationaal Nieuw Land, Nationaal Park Oosterschelde en Nationaal Park Sallandse Heuvelrug, Nationaal Park NLDelta en de partners van Waddenzee Werelderfgoed (waaronder drie Nationale Parken).

- **Themajaar 'Ode aan het landschap', 'Meesterwerk Nederlands Landschap' en themacafés (2021)**

Het NBTC heeft 2021 uitgeroepen tot themajaar 'Ode aan het Landschap'. Op deze manier wordt meer kennis, aandacht en waardering verkregen voor ons eigen Nederlands landschap. De Nationale Parken die meedoen aan de Campagne 'Beleef de Nationale Parken' doen automatisch ook mee aan deze Ode-campagne. Daarnaast organiseren Staatsbosbeheer, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en NPB het project 'Meesterwerk Nederlandse Landschap', waarmee ze een bijdrage leveren aan het betrekken en aan het woord laten van bewoners over hun toekomstig landschap. Daarnaast heeft Staatsbosbeheer het themajaar aangegrepen om verschillende landschapscafés te organiseren over actuele onderwerpen die spelen in en rondom de Nederlandse Nationale Parken.



4. Bevindingen over de governance

In dit hoofdstuk staat de governance van het programma centraal en daarmee de volgende hoofdvraag: Hoe heeft de governance de afgelopen jaren gefunctioneerd? Met daarbij specifieke aandacht voor de samenwerking tussen de partners, beleidsontwikkeling en het NPB. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit gaat over de landelijke samenwerking in het kader van het Programma (stelselniveau) en niet over de governance van de individuele Nationale Parken. In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de governance; opdrachtgevers, partners, parken en de organisatiestructuur.

4.1. Inrichting van de governancestructuur

De wijze waarop het huidige Programma is georganiseerd en de structuur die daarvoor is ingericht, is volgens veel betrokkenen diffuus en complex. Ongeveer driekwart van de betrokkenen geeft aan dat de structuur onvoldoende helder is en geeft aan niet goed te weten welke partner in welk gremium vertegenwoordigd is. Ruim twee derde van de betrokkenen geeft aan dat het niet transparant en navolgbaar is waar en hoe besluiten genomen worden.

Als redenen voor deze complexiteit en diffusie wordt genoemd dat onvoldoende duidelijk is wat de rollen, verantwoordelijkheden en taken van de verschillende gremia zijn en welk mandaat deze hebben. De algemene indruk van direct betrokkenen is dat het vooral leidt tot veel overleg en afstemming in de verschillende gremia. Veel onderwerpen komen op diverse tafels op eenzelfde manier terug zonder dat er besluitvorming over plaatsvindt. De afhandeling van onderwerpen en de eventuele besluitvorming daarover, is daarmee niet goed navolgbaar. Dit wordt versterkt doordat er vanuit de verschillende overleggen beperkt terugkoppeling plaatsvindt.

Ook heeft een groot aantal organisaties meerdere rollen in het geheel. Zo zijn deelnemers van het Kernteam ook deelnemers van de Regiegroep en hebben zij daarnaast zitting in de vertegenwoordigende overlegorganen zoals het Samenwerkend platform. Enkele partners hebben ook meerdere rollen. Zo heeft IVN een opdrachtnemende rol voor educatie, Staatsbosbeheer een opdrachtnemende rol voor het NPB, en het NBTC voor de invulling van de rol marketingmanager.

Deze huidige governancestructuur en de wijze waarop hierin de praktijk invulling aan gegeven wordt, is mede het gevolg van organische ontwikkelingen. Gedurende de looptijd van het Programma is op verschillende momenten gekozen om 'de boel draaiende te houden', door aanpassingen te doen aan de bestaande structuur en rolverdeling en hierbij te zoeken naar de partners en gremia waar energie zat. Dit geldt bijvoorbeeld voor het vormen van het Kernteam als gremium voor de aansturing van het Programma en voor het oppakken van een beleidsvormende rol door het NPB. Hiermee is weliswaar een werkbaar, maar ook suboptimale en onduidelijke governance ontstaan.

De deelnemers van de huidige governance zijn geselecteerd uit de partners van de Nationale Parken Deal en de Nationale Parken. Vanuit verschillende betrokkenen wordt de suggestie gedaan om bij het vervolg van het Programma in de governance ook aandacht te hebben voor enkele 'nieuwe' partijen waaronder de agrarische sector, gemeenten en waterschappen.

4.2. Opdrachtgeverschap en aansturing van het Programma

De huidige rolinvulling van het opdrachtgeverschap door het ministerie van LNV en de provincies is een belangrijk aandachtspunt voor de governance. Zij hebben tot op heden geen afspraken met elkaar gemaakt over het gezamenlijk opdrachtgeverschap, de invulling van de stelselverantwoordelijkheid en de regie en sturing die hierbij hoort. Deze regie en sturing op het programma ontbreekt daarmee deels en dit wordt gemist door betrokkenen. Beleidsmatige keuzes over het label Nationale Parken, de toekomst van het stelsel en de financiering blijven hiermee oningevuld.



4.2.1. Ministerie van LNV

De rol van het ministerie van LNV roept onduidelijkheid op bij betrokkenen. Vanuit de decentralisatie van het Natuurbeleid gelden de Nationale Parken als een vervallen rijkstaak. Sinds de motie en het amendement van de Tweede Kamerleden Van Veldhoven/Jacobi in 2014, het ondertekenen van de Nationale Parken Deal in 2016 en de start van het Programma, toont het Rijk echter (naast de wetgevende taak) weer beleidsmatige ambities bij de Nationale Parken. Tevens is het formeel opdrachtgever van het Programma, maar zonder regisserende rol en met minimale financiële ondersteuning. Het ministerie is terughoudend om een proactieve rol te vervullen ten aanzien van de borging van het stelsel. Het lijkt hierbij op twee gedachten te hinken; enerzijds staat het achter de provincies in hun rol als verantwoordelijke partij in het gedecentraliseerde natuurbeheer en wil het hierin geen grote rol claimen en verwachtingen wekken, anderzijds toont het ambities en betrokkenheid bij meer dan alleen de wetgevende taak. Een groot deel van de betrokken partners vindt een grotere (beleidsmatige) rol van het Rijk nodig voor het realiseren van de ambities van de Nationale Parken Deal en het Programma. Dit leidt inmiddels tot een stevige oproep aan het ministerie van LNV om duidelijkheid te bieden en deze beleidsmatige rol te pakken.

4.2.2. Provincies

De provincies stellen zich als collectief terughoudend op om een rol te pakken. De provincies zijn betrokken bij de individuele Nationale Parken, maar zijn op stelselniveau niet georganiseerd (via IPO of daarbuiten). Ze zijn weliswaar vertegenwoordigd in de Regiegroep door één bestuurder, maar deze heeft niet het mandaat om namens de gezamenlijke provincies te handelen. Voor deze terughoudendheid zijn meerdere redenen. Allereerst zijn de Nationale Parken niet als IPO-beleidsdossier aangemerkt, maar bewust aangemerkt als een dossier waarover iedere provincie een autonome afweging maakt. Daarnaast hebben de provincies verschillende visies op het Nationale Parken-beleid waardoor het tot nu toe niet is gelukt om hierover op één lijn te komen. Gezamenlijk optreden in de aansturing van het Programma was daardoor niet mogelijk. Tot slot noemen betrokkenen dat provincies geen rol op stelselniveau willen vervullen, zolang het Rijk geen wezenlijke bijdrage levert aan de financiering van het stelsel.

Hiermee is een impasse ontstaan tussen het Rijk en de provincies. Het Rijk wenst dat provincies zich organiseren op stelselniveau en een beleidsmatige rol pakken (zodat afspraken gemaakt kunnen worden). De provincies willen dat het Rijk eerst boter bij de vis doet voor wat betreft de eigen ambities en rol. Beide voelen zich hiermee niet voldoende in de positie om de regie in handen te nemen en het opdrachtgeverschap naar zich toe te trekken.

Over de ontstane situatie is door beide partijen gesproken in 2018. Naar aanleiding hiervan heeft IPO de minister in 2018 een brief gestuurd waarin helderheid wordt gegeven over de provinciale inzet en aan de minister daarnaast het voorstel doet om samen het gesprek te voeren over verantwoordelijkheden, werkwijze en financiering. Ondanks dat er vanuit het ministerie van LNV nooit een formele schriftelijke reactie is gekomen op deze brief, zijn er wel enkele gesprekken gevoerd tussen het ministerie en enkele provincies om op basis van dit voorstel nader tot elkaar te komen. Deze gesprekken hebben niet geleid tot een concreet resultaat of oplossing.

4.2.3. De aansturing van het Programma

De genoemde terughoudendheid van Rijk en provincies in het nemen van de rol van opdrachtgever, heeft gevolgen voor de aansturing van het Programma. De strategische aansturing vindt plaats vanuit de Regiegroep waar de opdrachtgevers wel aan deelnemen, en de operationele aansturing vindt plaats vanuit het Kernteam waar de opdrachtgevers niet aan deelnemen. Hiermee is een structuur ontstaan waarbij Regiegroep en Kernteam qua bemensing en taken voor een belangrijk deel overeenkomen, maar er toch twee (aan)sturende gremia zijn. Veel onderwerpen worden op beide tafels (informerend) besproken, maar van gedegen sturing en besluitvorming is beperkt sprake.

4.3. De uitvoering: het Nationale Parken Bureau

Onder betrokkenen is er tevredenheid en waardering voor de wijze waarop NPB zijn rol invult. Het NPB wordt door 70% van de betrokkenen als 'goed' tot 'zeer goed' beoordeeld. Daarbij wordt het NPB omschreven als 'de motor van het programma' en 'de kurk waar het stelsel op drijft'. Het wordt gewaardeerd dat NPB veel initiatief neemt en daarmee in zekere zin een beleidsvormende rol inneemt. Het speelt daarmee een belangrijke rol in de ondersteuning van de parken en de facilitering van het stelsel. Het heeft een toegevoegde waarde gehad bij het



werken aan de hoofddoelen van de Nationale Parken Deal. Wel wordt gezien dat als gevolg van beperkte financiële middelen, niet alle activiteiten en projecten (in de geplande tijd) konden doorgaan.

Ondanks de grote waardering voor het NPB, wordt aandacht gevraagd voor de rollen die het invult. Formeel gezien heeft het NPB een coördinerende, regisserende en faciliterende rol op overkoepelend niveau. In de praktijk vervult het NPB meer taken, waaronder ook beleidsvorming. Dit uit zich bijvoorbeeld in het opstellen van de Leidraad, de Educatiestrategie en inhoudelijke beleidsvoorstellen vanuit de expertteams. Deze beleidsvormende rol wordt door de meeste betrokken zeer gewaardeerd, omdat het daarmee het gat vult dat opdrachtgevers wordt opengelaten. Echter, aangezien dit geen formele rol van het NPB is, is het voor een product als de Leidraad de vraag welke status deze heeft. De vraag die hierboven hangt is, in hoeverre het daadwerkelijk de rol van het NPB moet zijn om (zonder dat het beleidsmatige kaders meekrijgt van de opdrachtgevers) een beleidsvormende rol te nemen. Hier verschillen de meningen van de betrokkenen over. Een deel is van mening dat NPB alleen faciliterend moet zijn aan het stelsel en aan de individuele parken in de rol van vraagbaak. Een ander deel vindt dat, zeker zo lang de opdrachtgevers geen duidelijke kaders stellen, het NPB prima een beleidsvormende rol kan pakken.



5. Evaluatie van subsidies en bijdragen

In dit hoofdstuk staan de subsidies en bijdragen van het ministerie van LNV voor de Nationale Parken centraal. De onderzoeksvraag is: zijn de financiële bijdragen en subsidies van het ministerie van LNV doeltreffend en doelmatig ingezet? De subsidies en bijdragen die zijn onderzocht zijn: de tijdelijke ondersteuningsregeling Nationale Parken; de educatiegelden en twee subsidies voor marketing (prijzen voor mooiste natuurgebied van Nederland en de internationale campagne Holland National Parks).

5.1. Tijdelijke ondersteuningsregeling Nationale Parken

5.1.1. Opzet van de tijdelijke ondersteuningsregeling

De tijdelijke ondersteuningsregeling is bedoeld om Nationale Parken een zetje in de rug te geven om aan de slag te gaan met de ambities uit de Standaard. In navolging van de verkiezing 'Mooiste Natuurgebied van Nederland', konden de parken zodoende alsnog uitwerking geven aan de ideeën en ambities in de door hen opgestelde bidbooks⁸.

Door het ministerie van LNV is voor deze regeling €6 miljoen beschikbaar gesteld, waarvan uiteindelijk €5,45 miljoen beschikbaar was voor de parken. Het overige deel is besteed om de uitvoeringskosten van de regeling door Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) te bekostigen. Tot 15 september 2020 konden projectplannen worden ingediend. De activiteiten waarvoor subsidie is aangevraagd moeten uiterlijk in 2023 zijn afgerond. De maximaal aan te vragen subsidie bedroeg €400.000 per park. De uiteindelijke subsidie per park was in de praktijk lager. Vooraf was afgesproken dat bij overschrijding van het subsidieplafond, alle aanvragen recht evenredig zouden worden gekort.

De regeling is bewust laagdrempelig opgesteld voor alle bestaande Nationale Parken in Nederland en gebieden waar de provincie de intentie had voor een bepaalde datum een statusaanvraag in te dienen. De belangrijkste voorwaarden waren dat de beoogde activiteiten waarvoor de subsidie werd aangevraagd, gekoppeld moesten zijn aan de inhoud van de Standaard en dat er vanuit de regio 50% van de financiering zou worden bijgedragen. De subsidie mocht niet worden besteed aan o.a. fysieke investeringen, natuurbeheer of economische activiteiten. Parken konden subsidie aanvragen voor de kosten van het:

- organiseren van gebiedsprocessen (dit was een verplicht onderdeel van de aanvraag);
- maken van een ambitiedocument;
- uitvoeren van studies op het gebied van regionale samenhang, ecologie of natuur;
- maken van voorlichtings- en lesmaterialen over het gebied;
- maken van lesplannen en wetenschappelijke onderzoeksplannen.

Vrijwel alle bestaande parken en parken in oprichting hebben van de subsidie gebruik gemaakt, met uitzondering van de Nationale Parken De Hoge Veluwe, Veluwezoom, en Loonse en Drunense Duinen (maar wel NP Van Gogh waarbinnen Nationaal Park Loonse en Drunense Duinen is gelegen).

5.1.2. Waardering; effectiviteit en efficiëntie

Ruim 60% van de betrokkenen geeft aan dat de subsidieregeling in (zeer) grote mate bijdraagt aan het realiseren van de ambities uit de Standaard. Het nauwkeurig monitoren van de voortgang en het meten van de bijdrage aan de programmadoelen is echter lastig. Doordat de regeling geen strenge voorwaarden kent, zijn de projectplannen die voor de aanvraag zijn ingediend zeer divers en is de link met de Standaard in veel gevallen niet goed te leggen. Bovendien zijn nog niet alle activiteiten afgerond aangezien de regeling loopt tot 2024. Daardoor is momenteel niet goed in te schatten aan welke ambities uit de Standaard de projecten een daadwerkelijke bijdrage leveren. Daarnaast is niet bekend of alle activiteiten uit de aanvraag daadwerkelijk worden uitgevoerd, aangezien niet de volledige aangevraagde subsidies konden worden toegekend vanwege overschrijding van het budget.

⁸ Plannen waarin staat beschreven hoe de gebieden willen uitgroeien tot Nationaal Park van (inter)nationale allure.



Uit de enquête van deze evaluatie volgt het beeld dat 56% van het subsidiegeld is besteed aan het organiseren van gebiedsprocessen, 25% aan het maken van een ambitiedocument en 19% aan het uitvoeren van studies op het gebied van regionale samenhang, ecologie of natuur. Als belangrijkste resultaten worden genoemd:

1. Het opstellen van een landschapsvisie, ambitiedocument of landschapsbiografie.
2. Het werken aan thema's als duurzaam toerisme, communicatie en educatie, herkenbaarheid en beleving.
3. Het werken aan thema's als cultuurhistorie, verbondenheid met de samenleving, regionale economie en recreatie.

De ervaringen van de parken met RVO zijn wisselend. Hoewel sommige parken de laagdrempelige opzet van de regeling en de rol van RVO waarderen, vinden enkelen ook dat de subsidieregeling te rigide en bureaucratisch is. Ook ervaren parken de organisatiekosten van RVO als vrij hoog, waardoor een relatief groot deel van het initieel gestelde budget van €6 miljoen niet beschikbaar is voor de daadwerkelijke subsidies.

Parken en terreinbeheerders waarderen de totstandkoming van deze tijdelijke regeling, maar geven ook aan dat een meer structurele financiering nodig is om daadwerkelijk uitwerking te kunnen geven aan de ambities uit de Standaard. De ondersteuningsregeling heeft een tijdelijk karakter en het indienen van plannen om voor subsidie in aanmerking te komen, vraagt van parken daarnaast veel tijd in de toch al beperkte organisatiecapaciteit.

RVO en het ministerie van LNV ervaren dat er beperkt zicht is op de besteding en of de samenhang met de Standaard voldoende is. Doordat er bij het opstellen van de regeling voor is gekozen om betrekkelijk weinig voorwaarden te stellen, ontstond er veel vrijheid voor de aanvragers en konden de projectplannen vrij globaal blijven.

5.2. 'Educatiegelden'

5.2.1. Opzet van de jaarlijkse bijdrage

Eén van de voorwaarden voor het toekennen van de status Nationaal Park is dat het betreffende gebied is "opgesteld voor bezoekers voor educatie, culturele en recreatieve doeleinden" volgens de Wet natuurbescherming. Ook de IUCN verwijst naar het belang van educatie van Nationale Parken. Stichting IVN ontvangt van het ministerie van LNV een directe jaarlijkse subsidie voor het vormgeven van de educatie- en communicatiefunctie in de Nationale Parken.

De educatiegelden bedragen sinds 2014 €1 miljoen per jaar. Daarvoor ging het om €1,5 miljoen per jaar. De subsidie wordt door IVN omgezet in uren capaciteitsinzet per park, grotendeels gericht op coördinatiecapaciteit. De hoogte van de subsidie verschilt per park; een objectieve verdeelsleutel ontbreekt. Zo ontvangt het Nationaal Park Oosterschelde een bijdrage van € 133.478 en Nationaal Park Dwingelderveld een bijdrage van € 24.611 voor 2022. Van het totale bedrag is €50.000 bestemd voor landelijke ondersteuning. De gebruikers zijn alle bestaande Nationale Parken, exclusief Nationaal park Nieuw Land. Nationale Parken i.o. zijn voor 2022 niet in de begroting opgenomen. De besteding wordt in overleg tussen IVN en het betreffende park bepaald.

5.2.2. Waardering; effectiviteit en efficiëntie

Een groot gedeelte van de parken en betrokkenen erkennen de deskundigheid van IVN op het gebied van natuur- en milieueducatie. De cursus gastheerschap wordt vaak genoemd als succesvol voorbeeld van de inzet van IVN. Ook de coördinatoren geven aan dat hun rol en inzet wordt gewaardeerd door de betrokken organisaties in het Nationaal Park.

Van de parken geeft 51% aan dat de educatiesubsidie in (zeer) grote mate helpt om uitwerking te geven aan de educatieambitie uit de Standaard. 36% is neutraal en 23% vindt dat de subsidie in (zeer) kleine mate een bijdrage levert. IVN heeft voor 2022 een jaarplan opgesteld waarin zij een nadere uitwerking wil geven aan de educatiestrategie 'Magische Momenten' (in 2020 opgesteld in opdracht van het NPB). De strategie richt zich op de kinderen en jongeren in de gebieden, de bezoekers, de bewoners en de ondernemers.

De meeste betrokkenen geven aan dat het efficiënt is dat er één onafhankelijke partij is die zorgdraagt voor de educatie binnen de Nationale Parken. Dat zorgt voor uniformiteit en onderlinge uitwisseling tussen de parken. Ondanks dat hoeft de inzet van IVN wat betreft sommige parken geen vanzelfsprekendheid te zijn. Indien



mogelijk zouden enkele parken een andere partij overwegen als daartoe de mogelijkheid zou bestaan. Daarnaast pleiten enkele parken ervoor om het geld rechtstreeks aan parken te verstrekken of via de betrokken gemeenten of terreinbeherende organisaties. Een enkeling geeft aan de educatiegelden liever aan een ander thema besteden.

Uit de evaluatie van 2018⁹ blijkt dat het ministerie van LNV geen scherpe doelen heeft geformuleerd met betrekking tot de subsidie aan IVN. Als beoogde effecten kunnen worden genoemd: de toename van draagvlak voor en betrokkenheid bij natuurbeheer en natuurbehoud in het algemeen en Nationale Parken in het bijzonder. Daarnaast werd de conclusie getrokken dat de subsidie ten dele doeltreffend is. *“In sommige parken is de inzet van IVN op basis van de subsidie cruciaal voor het park, in sommige andere parken komt de inzet van IVN onvoldoende tot zijn recht door een combinatie van beperkte beschikbare capaciteit, minder soepel lopende governance op parkniveau en een complexe opgave binnen het park (veel betrokken organisaties)”*.

Verder werd geconstateerd *“dat het gesubsidieerde uurtarief (veel) meer dekt dan de loonkosten. Een aanzienlijk deel van de subsidie wordt besteed aan kosten die geen directe relatie hebben met het coördineren van educatie- en communicatieactiviteiten in de Nationale Parken. IVN geeft aan dat er weinig mogelijkheden zijn om hierop te bezuinigen. Ten slotte heeft ook de verlaging van de subsidie van anderhalf naar één miljoen euro impact gehad op de efficiëntie en effectiviteit van de inzet. Bij zeer beperkte capaciteit kunnen coördinatoren soms weinig meerwaarde leveren.*

Een groot deel van de betrokkenen noemt als aandachtspunt dat het aantal parken en de ambities voor Nationale Parken de afgelopen jaren (stevig) gegroeid zijn, maar het subsidiebedrag niet evenredig is meegegroeid. Parken in oprichting ontvangen in ieder geval in 2022 nog geen capaciteit van IVN. Een belangrijke wens is dus een verhoging van het totale bedrag.

42% van de geënquêteerden is niet tevreden met de huidige verdeelsleutel voor de communicatiegelden, 19% geeft aan wel tevreden te zijn en 39% geeft aan dit niet goed te kunnen beoordelen. Men vindt de verdeling zeer onevenwichtig. Deze is historisch gegroeid en niet objectief. Discussie daarover is echter gevoelig: als het budget hetzelfde blijft, betekent een herverdeling van de gelden dat er ‘winnaars’ en ‘verliezers’ zijn. Parken die nu een relatief groot deel van de gelden ontvangen, zullen er op achteruit gaan ten behoeve van de parken die nu een relatief klein deel ontvangen. IVN geeft echter aan dat de parken die nu het meeste geld krijgen, ook het beste presteren; *“het geld wordt zodoende niet per se doelmatiger ingezet als we het op een andere manier verdelen”*.

Als suggesties voor criteria die een rol zouden kunnen spelen bij een nieuwe objectievere verdeelsleutel worden genoemd: de omvang van het betreffende Nationale Park; het jaarlijks aantal bezoekers of het aantal inwoners in de nabijheid van een park, een inhoudelijke beoordeling van een subsidieaanvraag voor educatiegelden; en de verplichte aanwezigheid van cofinanciering vanuit de provincie en/of regio.

5.3. Prijzen ‘mooiste natuurgebied van Nederland’

5.3.1. Inhoud van de prijzen

Onderdeel van het programma ‘Naar Nationale Parken van Wereldklasse’ was om, via het organiseren van een verkiezing ‘mooiste natuurgebied van Nederland’ enkele gebieden te selecteren, de kwaliteiten daarvan te ontwikkelen, en daarvan te leren. Bestaande Nationale Parken en inzenders konden leerervaringen delen via een Community of Practice. Elk winnend gebied heeft een eenmalige uitkering gekregen van maximaal €300.000. Daarnaast hebben de winnaars één jaar gratis deelname aan de (inter)nationale marketingcampagne (zie paragraaf 5.4) gekregen, de ontwikkeling van een landschapsbiografie en een merkguids en ambtelijk ondersteuning door RVO.

Winnaars van de verkiezingen zijn het Waddengebied, de Veluwe en Nationaal Park Hollandse Duinen. De vakjury heeft NLDelta Biesbosch-Haringvliet via een ‘wildcard’ aan de lijst van winnaars toegevoegd. Direct na de verkiezing is aan de gebieden gevraagd om met voorstellen te komen voor de invulling van het prijzengeld. Voorwaarde was dat deze voorstellen aansluiten op het ingediende bidboek en bijdragen aan de drie hoofddoelen van het Programma. De Veluwe heeft uiteindelijk afgezien van deelname aan de marketingcampagne en de inzet van RVO.

⁹ Evaluatie subsidie voor Communicatie en Educatie in de Nationale Parken aan IVN, Berenschot (2018)



5.3.2. Waardering; effectiviteit en efficiëntie

Positief aan de financiële bijdrage is dat de energie en het momentum dat is ontstaan bij de winnende gebieden konden voortgezet voor een langere periode. De financiële bijdrage wordt, met name door partners, echter als beperkt effectief beoordeeld. De verkiezing op zichzelf heeft veel aandacht gegeneerd voor de Nationale Parken. De winnaars van de verkiezingen zouden als 'geselecteerde gebieden' echter ook een belangrijke rol krijgen bij het toetsen en uitwerking geven aan de strategische doelen uit het programmaplan 2015-2018. De feitelijke bijdrage vanuit deze gebieden voor het Programma is echter beperkt gebleven. Ook heeft geen van deze gebieden zich tot dusver echter ontwikkeld als nieuw Nationaal Park, alhoewel de aanvraag van Nationaal Park Hollandse Duinen in procedure is.

De opgestelde landschapsbiografieën voor de winnende gebieden worden als succes aangemerkt. Deze hebben er tevens voor gezorgd dat ook de andere parken een landschapsbiografie met eenzelfde opzet hebben laten maken. De inzet van RVO is gebruikt voor een secretarisrol in de programmateams van NLDelta en Hollandse Duinen en voor een projectleidersrol met betrekking tot het verbinden van ondernemers aan het gebied in de Wadden. Bovenstaande heeft geleid tot meer bekendheid van de gebieden binnen de regio. Enkele andere voorbeelden van resultaten zijn de ontwerprijsvraag de NLDelta heeft uitgeschreven en het bewonerstraject over recreatieve zoning dat door het waddengebied is gestart.

5.4. Marketingscampagne: Holland National Parks

5.4.1. Opzet van de marketingcampagne

Tegelijkertijd met het opzetten van het NPB heeft het ministerie van LNV geld vrijgemaakt voor een internationale marketingcampagne van 2018 t/m 2022. De campagne is primair gericht op de winnende gebieden van de verkiezing 'mooiste natuurgebied van Nederland' en heeft als doel om het onderscheidend vermogen van de Nederlandse Nationale Parken ten opzichte van elkaar, maar ook van parken in het buitenland aan te tonen.

De winnaars van de verkiezingen kregen het eerste jaar deelname aan de campagne gratis, zij hoefden dus geen cofinanciering te leveren voor dat jaar. Andere parken konden ook deelnemen aan de campagne, op basis van cofinanciering. Het ministerie van LNV leverde een derde van de kosten tot een maximum van €1,4 miljoen voor de gehele campagne. De bijdrage wordt beschikbaar gesteld op basis van een plan van aanpak dat is gericht op uitvoering binnen de periode binnen de jaren 2018 t/m 2022 en onder de voorwaarde dat de cofinanciering afkomstig van andere betrokken overheden, organisaties en commerciële partijen geborgd is.

In 2021 deden zes gebieden mee aan de campagne: NL Delta, Waddenzee Unesco Werelderfgoed (waaronder drie parken), Nieuw Land, Oosterschelde, Sallandse Heuvelrug & Twents Reggedal en Van Gogh Nationaal Park. In 2022 richt de campagne zich op de Wadden, Van Gogh en Nieuw Land. Na 2022 stopt de campagne.

5.4.2. Waardering; effectiviteit en efficiëntie

De campagne heeft een bijdrage geleverd aan de zichtbaarheid van parken op (inter)nationaal niveau en daarbij ook de diversiteit van parken laten zien. Daarnaast heeft de campagne bijgedragen aan het gesprek over de combinatie van toerisme en natuur. Ook heeft de campagne zich wendbaar getoond: in eerste instantie was het bedoeld als internationale campagne. Door de Covid19-pandemie was dit echter niet zinvol. Ook wilden parken zich graag richten op hun eigen omgeving. In overleg met het ministerie van LNV is daarom besloten in deze periode de campagne ook op Nederland te richten onder de noemer 'Beleef de Nationale Parken'.

Aan de campagne heeft een beperkt aantal parken deelgenomen wat een beperkend effect had op de impact. Een ander aandachtspunt is dat het tempo tussen de betrokkenen en de campagne niet gelijk opliep. Het Nationaal Parken Bureau geeft aan dat zij aan de parken vroeg mee te denken over unieke belevingen, maar dat parken vaak nog in termen van fietspaden en wandelpaden dachten.



6. Conclusies

6.1. Conclusies Programma

Op basis van de bevindingen zoals beschreven in het voorgaande hoofdstukken, worden de volgende tien conclusies getrokken.

Conclusie 1

Met het Programma zijn goede stappen gezet in de transitie van de Nationale Parken...

Zowel partners als parken zijn van mening dat met de Nationale Parken Deal uit 2016 en het daaruit volgende Programma de Nationale Parken in Nederland weer op de kaart zijn gezet. Met de twee (werk)programma's is in de afgelopen jaren invulling gegeven aan de overkoepelende hoofddoelen van het Programma en zijn goede stappen gezet in het realiseren van deze doelen. De activiteiten op stelselniveau hebben de parken en partners geholpen om nadere invulling te geven aan de Nationale Parken 'nieuwe stijl'.

... maar de programmadoelen zijn tot dusver niet gehaald.

Tijdens het Programma is niet actief gestuurd op het behalen van de doelen en er is bovendien ook niet op gemonitord. Dit maakt dat het lastig is om goed onderbouwde uitspraken te doen over de voortgang van het Programma. Bovendien is in deze evaluatie vooral gekeken naar de inzet en resultaten op stelselniveau, terwijl op het gebiedsniveau van de parken uiteindelijk de concrete acties moeten worden uitgevoerd. Wel kan gesteld worden dat de resultaten ten aanzien van het eerste hoofddoel wat achterblijven op de resultaten die zijn geboekt bij het invulling geven aan het tweede en derde hoofddoel. Dit is opvallend aangezien het eerste hoofddoel door velen wordt gezien als belangrijkste doel van het Programma.

Partners hebben over het algemeen een iets positiever beeld over de voortgang van het Programma dan parken. Dit is deels te verklaren doordat partners vanwege hun betrokkenheid op het landelijk stelselniveau, de ervaring hebben dat er in de afgelopen jaren veel activiteiten zijn ontplooid, terwijl op parkenniveau deze activiteiten niet direct leiden tot een eigen vertaling en (fysieke) investeringen en resultaten binnen hun eigen gebied.

Zowel partners als parken geven aan dat de looptijd van het Programma relatief kort is en dat een veel langere tijdsinzet nodig is om tot (fysieke) concrete resultaten te komen op parkenniveau.

Conclusie 2

Het streefbeeld en de hoofddoelen zijn inspirerend en richtinggevend en laten veel ruimte voor eigen interpretatie.

Met de Standaard en de verkiezing 'mooiste gebied van Nederland' zijn goede eerste stappen gezet om de hoofddoelen en het streefbeeld een nadere invulling te geven. Doordat geen van de vier prijswinnaars van de verkiezing tot op heden een (nieuwe) status van Nationaal Park heeft verworven, blijft het voor partners en parken een beetje zoeken naar concrete voorbeelden voor een invulling van het streefbeeld.

Als gevolg van een gebrek aan concrete voorbeelden, zijn er verschillende interpretaties ontstaan over wat er precies met het streefbeeld en hoofddoelen wordt bedoeld, en verschillen de meningen over wat ermee bedoeld zou moeten worden. Het gaat dan bijvoorbeeld over de gehanteerde aanduidingen *Nationale Parken van Wereldklasse* en *Nationale Parken 'nieuwe stijl'*. Deze twee aanduidingen zijn vanuit het Programma gebruikt als ontwikkelingsrichting, terwijl veel betrokkenen ze nu ook beschouwen als een te bereiken status of categorie binnen het stelsel van de Nationale Parken. Het is bovendien niet duidelijk of met beide aanduidingen hetzelfde wordt bedoeld of dat ze een andere inslag of focus hebben. Daarnaast bestaat er veel onduidelijkheid over de toekomstig beoogde 'omvang en begrenzing' en daarmee een indicatie van het aantal na te streven Nationale Parken.

De drie hoofddoelen van het Programma vindt men voldoende richtinggevend en toekomstbestendig. Ze worden positief beoordeeld, omdat vanwege de abstractie in formulering een grote meerderheid van partners en parken zich erin kan vinden en hier ook een eigen invulling aan kan geven. Dit maakt het voor het merendeel aantrekkelijk om met de doelen uit het Programma aan de slag te gaan. Bovendien hebben de doelen een lange houdbaarheid. Tegelijkertijd worden ze als onvoldoende concreet beschouwd om te worden gebruikt als richtinggevende principes. Verschillende betrokkenen vragen zich bijvoorbeeld af of met de aanduiding 'kwaliteit' uit het eerste hoofddoel de kwaliteit van natuur (en landschap) wordt bedoeld of de kwaliteit van het park in zijn algemeenheid.



Conclusie 3

Het huidige Programma is gestoeld op een gezamenlijke aanpak gericht op consensus...

Door de impasse tussen het ministerie van LNV en de provincies over rolverdeling, wordt er momenteel een beperkte invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap van het Programma. Hierdoor is in de aanpak en aansturing van het Programma vaak gezocht naar zowel de gezamenlijkheid met als doel om een zo groot mogelijke groep partners en parken binnenboord te houden, als ruimte bieden aan partners en parken om met de doelen uit het Programma aan de slag te gaan. Een groot gedeelte van de huidige successen is zodoende ook te danken aan de grote betrokkenheid en enthousiasme van betrokkenen en hun inzet om gezamenlijk aan de slag te gaan met het vormgeven van de transitie.

De consequentie van deze aanpak is dat het Programma vrijblijvendheid uitstraalt. Een voorbeeld daarvan is de huidige Standaard die momenteel vooral fungeert als gezamenlijk ambitiedocument, maar waar partners en parken geen commitment aan hebben toegekend door het opstellen van een (zelfbindend) convenant over het gebruik ervan, of door het een juridische status te geven. Een ander voorbeeld is de inrichting van de huidige governancestructuur die is gestoeld op gezamenlijke aansturing en compromissen en het uitblijven van richtinggevendende beleidskeuzes.

...maar er is behoefte aan het nemen van besluiten over richtinggevendende beleidskeuzes.

Uit de evaluatie komt helder en duidelijk naar voren dat zowel partners als parken de behoefte voelen om in de komende fase te werken op basis van meer richtinggevendende beleidskeuzes (zie tabel 4).

Tabel 4 Selectie van issues waarover partners en parken richtinggevendende beleidskeuzes wensen

Invulling van de stelselverantwoordelijkheid door het ministerie van LNV

Partners vinden het wenselijk dat het ministerie van LNV, vanuit zijn rol als stelselverantwoordelijke, naast wetgeving een grotere verantwoordelijkheid pakt en een meer beleidsmatige sturing geeft aan het Programma en hiervoor ook meer middelen beschikbaar stelt. Het ministerie van LNV wil deze rol niet in zijn eentje oppakken, maar hierin gezamenlijk optrekken met de provincies.

De inzet en bijdrage die de provincies leveren op stelselniveau

De provincies stellen zich als collectief terughoudend op om een rol te pakken in het Programma. Een gezamenlijk optreden in de aansturing van het Programma was daarmee tot op heden niet mogelijk. Blijft deze inzet bij een vervolg van het Programma hetzelfde, of kunnen en willen provincies ook meer een rol pakken?

De omvang en daarmee een indicatie van het aantal na te streven Nationale Parken

Onder een groot aantal partners en parken is er draagvlak om toe te werken naar grotere samenhangende gebieden omwille van de verbetering van de kwaliteit van de parken in het algemeen en natuur en het landschap in het bijzonder. Het effectueren van een dergelijke ambitie vraagt echter wel om een keuze op Programmaniveau: wordt er ingezet op groei vanuit de bestaande parken, of wordt ingezet op het maken van grote stappen in lijn met de adviezen van de Commissie Realisatie Natuurverkiezing en de Commissie Verkenning Nationale Parken?

De grote diversiteit aan parken en hoe dit past binnen de inrichting van het stelsel

Er bestaat grote diversiteit tussen de parken. Er zijn verschillende ideeën of en, zo ja, hoe deze diversiteit binnen één stelsel kan blijven bestaan. Blijft de inzet van het Programma zich op het gehele stelsel richten of op de parken die invulling (kunnen en willen) geven aan de veranderopgaven zoals die volgen uit de Nationale Parken Deal? En wat is dan het perspectief voor parken die niet mee willen of kunnen in deze transitie en op welke ondersteuning kunnen zij nog rekenen?

De verhouding tussen het aandeel van de natuur- & landschapszones en de ontwikkelzone

Er zijn sterke twijfels of de kwaliteit en omvang van de natuur en het omliggende landschap binnen de verbrede aanpak van de Nationale Parken voldoende is geborgd en of het daarmee daadwerkelijk de basis blijft voor de (nieuwe) Nationale Parken in de toekomst. Een meer kwalitatieve en kwantitatieve duiding is gewenst van hoe de verschillende zonerings van natuurkernen, landschapszones en regionale ontwikkelingszones zich tot elkaar verhouden.



Conclusie 4 De huidige beschikbare middelen zijn onvoldoende voor een succesvolle continuering van het Programma.

Wanneer de financiële inzet op stelselniveau in de afgelopen jaren in beschouwing wordt genomen, valt op dat deze ten eerste heel beperkt is, en ten tweede het merendeel van deze middelen een tijdelijk karakter heeft. De structurele middelen hebben hoofdzakelijk betrekking op de jaarlijkse bijdrage van het ministerie van LNV voor educatie (€1 miljoen per jaar, uitgekeerd aan IVN) en de jaarlijkse bijdrage aan het NPB (€250.000).

Alhoewel het NPB wordt omschreven als 'de motor van het Programma' en 'de kurk waar het stelsel op drijft', was het in de afgelopen jaren gedwongen om keuzes te maken bij de uitvoering van activiteiten vanwege niet toereikende middelen. Naar eigen inschatting van het NPB is er jaarlijks €1,1 miljoen nodig voor het in stand houden van het stelsel met een landelijke organisatie.

Daarnaast geven vrijwel alle parken aan dat het hen ontbreekt aan structurele basisfinanciering voor de organisatie én beschikbare investeringsbudgetten om een goede invulling te kunnen geven aan onder andere: de organisatie; het ontplooiën van activiteiten; natuurbehoud- en ontwikkeling; en het invulling geven aan de educatie- en communicatiedoelen.

Ten aanzien van de structurele basisfinanciering van stelsel als parken wordt door veel partijen initieel gekeken naar het ministerie van LNV vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid. Financiering van individuele parken valt volgens het inzicht van het ministerie van LNV echter niet onder deze stelselverantwoordelijkheid. Naast het ministerie hebben de provincies volgens de meeste partijen hierin ook een verantwoordelijkheid te nemen vanuit hun rol als mede-opdrachtgever voor het Programma.

Ondanks de relatief beperkt beschikbare middelen op stelselniveau, is het te prijzen dat er zo'n grote beweging op gang is gekomen en goede stappen zijn gezet. Het is echter de vraag in hoeverre de huidige ambities kunnen blijven gelden en de huidige energie en inzet kunnen worden vastgehouden wanneer het Programma wordt voortgezet met de huidige inzet van middelen.

Conclusie 5 De inzet van het Nationale Parken Bureau wordt zeer gewaardeerd.

Onder betrokkenen is er grote waardering over de wijze waarop het NPB invulling geeft aan zijn rol. Er kan worden gesteld dat het NPB een onmisbare rol in inneemt bij de facilitering van het stelsel en ondersteuning van de parken. Daarmee is het van toegevoegde waarde bij het invulling geven aan de hoofddoelen van de Nationale Parken Deal. Een limiterende factor voor zijn inzet zijn de beperkte financiële middelen waardoor niet alle activiteiten en projecten (in de geplande tijd) konden doorgaan.

Formeel gezien heeft NPB een coördinerende, regisserende en faciliterende rol op stelselniveau, maar pakt het vanuit eigen initiatief ook een beleidsvormende rol op. Afgezien van de grote tevredenheid wordt door sommigen de vraag gesteld in hoeverre het daadwerkelijk de rol van NPB moet zijn om (zonder dat het beleidsmatige kaders meekrijgt van de opdrachtgevers) een beleidsvormende rol te nemen. Hier verschillen de meningen van partners over. Een deel is van mening dat NPB alleen faciliterend moet zijn aan het stelsel (en aan de individuele parken in de rol van vraagbaak). Een ander deel vindt dat, zeker zo lang de opdrachtgevers nog geen kaderstellende en beleidsvormende rol pakken, NPB deze rol wel moet nemen.

6.2. Conclusie governance

Conclusie 6 De governance is diffuus en te weinig richtinggevend en de sturing op het Programma te beperkt.

De governance van het stelsel van de Nationale Parken is in de afgelopen jaren een ingewikkelde opgave gebleken. Dit is grotendeels te verklaren door de gevolgen van de decentralisatie van het natuurbeleid in 2011, waarbij het Rijk verantwoordelijk bleef voor het stelsel en de statusverlening van Nationale Parken, en provincies verantwoordelijk werden voor de planologische bescherming en het beheer van de natuur. Met de motie in de Tweede Kamer in 2014 is het ministerie opgedragen om, in samenwerking met andere partijen, ervoor te zorgen dat de Nationale Parken zich ontwikkelen tot een sterk merk met een bijbehorende Standaard. Men kan zich voorstellen dat, in een tijdsperiode die zich toch al kenmerkt als een zoektocht naar een nieuwe balans in de bestuurlijke-, organisatorische- en financiële structuren en verhoudingen tussen het ministerie van LNV en de provincies, het geen gemakkelijke opgave was om te komen tot een goede inrichting van de governance en gezamenlijk opdrachtgeverschap.

De governancestructuur zoals deze is geïmplementeerd met het werkprogramma 2019-2022 wordt gekenschetst als complex en diffuus. Er zijn meerdere bestuurlijke gremia en het is betrokkenen niet duidelijk welk gremium



welke rol heeft en waar besluitvorming plaatsvindt. Dit wordt versterkt doordat er vanuit de verschillende overleggen beperkt terugkoppeling plaatsvindt. De totstandkoming van deze inrichting is overigens wel goed verklaarbaar. Doordat zowel het ministerie van LNV als de provincies een beperkte invulling geven aan hun rol als opdrachtgevers, is het gebrek aan aansturing deels opgevuld van onderaf en heeft het NPB zodoende zijn eigen ruggenspraak georganiseerd door het instellen van een Kernteam zonder besluitvormend mandaat.

Doordat de huidige aansturing van het Programma is gestoeld op gezamenlijkheid en compromissen, blijven richtinggevendende beleidskeuzes uit. Hier heeft het Programma last van want het gevolg is dat onduidelijkheden, verschillende interpretaties en ideeën over de toekomstige inrichting van het parkenstelsel niet worden beslecht. Afspraken over de invulling van het opdrachtgeverschap door het ministerie van LNV en de provincies zijn voorwaardelijk om een goed vervolg te kunnen geven aan het Programma Nationale Parken. Wanneer duidelijke afspraken uitblijven is de kans groot dat de situatie blijft zoals zij nu is: 'pappen en nathouden' en er als NPB en als parken er het beste van proberen te maken.

6.3. Conclusies subsidies en bijdragen

Conclusie 7 De tijdelijke ondersteuningsregeling wordt gewaardeerd, maar er is tot op heden zeer beperkt zicht op de resultaten.

De tijdelijke ondersteuningsregeling van het ministerie van LNV levert een positieve bijdrage aan de mate waarin parken (procesmatig) opvolging geven aan de doelen uit de Nationale Parken Deal. De subsidie is met name gebruikt voor het organiseren van gebiedsprocessen en het schrijven van landschapsbiografieën, landschapsvisies, ambitiedocumenten. Parken hebben dus vooral procesmatig gewerkt aan de ambities van de Standaard. Daarmee lijkt de ondersteuningsregeling in beginsel doeltreffend te zijn ten aanzien van de beoogde doelstelling, namelijk: alle parken de mogelijkheid geven om aan de slag te gaan met de ambities uit de Standaard.

Parken waarderen daarnaast de laagdrempeligheid van de regeling. Daaruit blijkt het vertrouwen van het ministerie van LNV dat parken zelf de beste inschatting kunnen maken op welke manier de financiële middelen te besteden. Gezien de gestelde voorwaarde van 50% cofinanciering en de constatering dat vrijwel alle Nationale Parken beperkte budgetten hebben, is het aannemelijk dat parken de subsidies hebben ingezet voor de activiteiten die door hen als meest relevant worden geacht.

Er is (op nationaal niveau) beperkt zicht op resultaten van de uitgevoerde activiteiten tot dusver. Dit is enerzijds te verklaren omdat de regeling loopt tot en met 2023 waardoor een groot gedeelte van de activiteiten waarvoor subsidies zijn aangevraagd nog niet volledig zijn uitgevoerd en er ook nog geen verantwoording over de besteding heeft plaatsgevonden. Anderzijds is ook aan de voorkant weinig zicht op de beoogde bestedingen van de aangevraagde subsidies. In de aanvragen was vaak niet goed te herleiden welke activiteiten een specifieke uitwerking zouden geven aan criteria uit de Standaard.

Conclusie 8 De 'educatiegelden' zijn effectief, maar moeten anders worden verdeeld.

De inzet en deskundigheid van IVN bij het vormgeven van de educatie- en communicatiefunctie in de Nationale Parken worden gewaardeerd. Men ziet meerwaarde in het gegeven dat er op stelselniveau één onafhankelijke partij is die verantwoordelijk is voor de communicatie en educatie met een uniforme aanpak en die kennis en ervaringen vanuit verschillende parken kan delen. Van de parken geeft de helft aan dat de educatiesubsidie in grote mate bijdraagt om uitwerking te geven aan de educatieambitie uit de Standaard. Een kwart is hierin neutraal en een kwart vindt dat de subsidie in (zeer) kleine mate bijdraagt.

Er is ontevredenheid over de huidige verdeelsleutel van de educatiegelden. Deze is historisch gegroeid en niet objectief waardoor de bijdragen per park sterk verschillen. De discussie over een andere verdeelsleutel ligt echter gevoelig aangezien omdat de implementatie van een nieuwe verdeelsleutel bij een gelijkblijvend budget zal zorgen voor 'winnaars' en 'verliezers'.

Het gebrek aan monitoring en de grote verschillen in de subsidieverdeling tussen de parken en daarmee de inzet van IVN, maken dat er geen goede uitspraak te geven is over de doelmatigheid van deze subsidie. Ook staan niet alle parken achter de inzet van IVN als tussenpartij omdat zij inschatten de budgetten effectiever zelf te kunnen besteden.



Hoewel het merendeel van de parken tevreden is met de subsidies, is het bijzonder dat het ministerie van LNV jaarlijks substantieel geld ter beschikking stelt ten behoeve van de educatie-ambitie, terwijl voor de andere thema's uit het Programma geen structurele budgetten op stelselniveau beschikbaar zijn.

Conclusie 9 De verkiezing 'mooiste natuurgebied van Nederland' heeft geholpen bij ontwikkeling en positionering van winnaars, maar deze gebieden hebben geen bepalende rol gehad bij het uitwerking geven aan de strategische doelen uit het Programma.

De verkiezing 'mooiste natuurgebied van Nederland' heeft veel energie losgemaakt bij parken en hen aangemoedigd om in gezamenlijkheid met partijen uit de regio na te denken over de huidige en toekomstige positie en ontwikkeling van hun park. De vier winnaars kregen een eenmalige uitkering van maximaal €300.000 die ze vrij mochten besteden, en daarnaast werd aangeboden om één jaar gratis deel te nemen aan de marketingcampagne, het opstellen van de landschapsbiografie en personele ondersteuning vanuit RVO voor één jaar.

Ondanks enkele mooie resultaten wordt door verschillende partners de effectiviteit van de verkiezing en daaraan gekoppeld de financiële bijdrage betwijfeld. De winnaars van de verkiezingen zouden als 'geselecteerde gebieden' een belangrijke rol krijgen bij het toetsen en uitwerking geven aan de strategische doelen uit het programmaplan 2015-2018. De feitelijke bijdrage vanuit deze gebieden voor het Programma is echter beperkt gebleven. Daarnaast heeft geen van de winnaars zich tot op heden ontwikkeld tot Nationaal Park. Het Nationaal Park Hollandse Duinen is weliswaar in oprichting, maar de ambities van de overige winnaars om als nieuw Nationaal Park te worden erkend, zijn op de lange baan geschoven of als niet opportuun geacht.

Conclusie 10 De marketingcampagne heeft een bijdrage geleverd aan het neerzetten van een sterkere merk- en marktpositie van Nationale Parken in Nederland.

De marketingcampagne heeft bijgedragen aan het profileren van de deelnemende parken en daarmee het bereiken van een sterkere merk- en marktpositie van Nationale Parken in Nederland. De effectiviteit van de bijdrage had echter veel groter kunnen zijn wanneer er meer parken hadden deelgenomen. Aan de laatste campagne hebben uiteindelijk slechts zes parken deelgenomen.



7. Aanbevelingen

Op basis van de inzichten uit de voorgaande hoofdstukken volgen hieronder tien aanbevelingen voor een voorzetting van het Programma na 2022 en de vormgeving van een nieuw beleidskader. De aanbevelingen 1 en 2 kunnen worden gezien als voorwaardelijk om een goede opvolging te kunnen geven aan de daaropvolgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1 **Geef als ministerie van LNV meer invulling aan de rol van stelselverantwoordelijke en kom daarbij tot richtinggevende keuzes over de inrichting van het stelsel Nationale Parken.**

Voor een succesvolle continuering van het Programma is het noodzakelijk dat het ministerie van LNV zijn rol als stelselverantwoordelijke ruimer invult dan enkel geredeneerd vanuit zijn bevoegdheid voor het verlenen van de status van Nationaal Park zoals vastgelegd in de Wet natuurbescherming. Inzet vanuit het ministerie is nodig én gewenst om te komen tot keuzes over de inrichting én financiering van het stelsel. Er zijn verschillende onderwerpen waarover keuzes moeten worden gemaakt. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om: de omvang en daarmee een indicatie van het aantal na te streven Nationale Parken en de verhouding tussen het aandeel van de natuur- en landschapszones en de ontwikkelzone.

Aanbeveling 2 **Bepaal als ministerie van LNV en provincies hoe je gezamenlijk, in de rol van opdrachtgevers, sturing kunt geven aan het Programma Nationale Parken.**

Momenteel wordt regie en sturing op het Programma node gemist. De beperkte invulling van het opdrachtgeverschap is grotendeels te verklaren door de impasse tussen het ministerie van LNV en de provincies. Het ministerie is als opdrachtgever betrokken, maar wil de plichten en verantwoordelijkheden die daarbij horen gezamenlijk dragen met de provincies. De provincies stellen zich als collectief echter terughoudend op om deze rol op zich te nemen.

Alhoewel het Rijk stelselverantwoordelijk is, zijn provincies verantwoordelijk voor het natuurbeleid. Daardoor hebben Rijk en provincies een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het laten functioneren van de Nationale Parken.

Om een goede en gedragen invulling te kunnen geven aan de rollen, is er structureel (bestuurlijk) opdrachtgeversoverleg nodig tussen het ministerie en de provincies die resulteren in bestuurlijke afspraken. Hiervoor is het nodig dat allereerst wordt vastgesteld wat de provincies nodig hebben om, als collectief via IPO of via een gemandateerde vertegenwoordiging, een invulling te geven aan de rol van opdrachtgever. Het is logisch dat het ministerie, als initieel initiatiefnemer van het Programma, het voortouw neemt bij het aangaan van deze gesprekken hierover.

Het is goed dat men zich ervan bewust is dat het opvolgen van deze aanbeveling tijd vraagt. Een dergelijke invulling vraagt immers om een politiek-bestuurlijk besluit op rijksniveau waarbij rekenschap moet worden gegeven aan de integraliteit van het wettelijk stelsel en samenhang en ordening in de interbestuurlijke verhoudingen.

Aanbeveling 3 **Draag als opdrachtgevers zorg voor een gedegen financiering van het stelsel en de parken.**

Financiering van het stelsel en de parken is essentieel voor een succesvolle continuering van het Programma. Het gaat hier enerzijds om structurele basisfinanciering voor de landelijke organisatie van het Programma en de parken. Anderzijds gaat het om ondersteunende financieringsbudgetten die Nationale Parken nodig hebben om de beoogde kwaliteitssprong daadwerkelijk te kunnen realiseren in 2030.

Zowel het ministerie van LNV als de provincies hebben hierin een verantwoordelijkheid te nemen. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid is het logisch dat het ministerie een groot deel van de structurele basisfinanciering van de landelijke organisatie op zich neemt, en dat het ministerie en de provincies gezamenlijk afspraken maken over de financiering van de individuele Nationale Parken. Afspraken hierover zouden kunnen worden meegenomen in de herziening van het Natuurpact.

Ten aanzien van de ondersteunende investeringsbudgetten zouden het ministerie en de provincies binnen eigen organisaties moeten inzetten op het synchroniseren van beleidsopgaven met programma's als het Nationaal Programma Landelijk Gebied, Programma Versterken Biodiversiteit en Programma Natuur.



Aanbeveling 4 Ontwikkel een nieuw vergezicht over de Nationale Parken in 2070.

Het huidige streefbeeld vervult momenteel twee functies: enerzijds verleiden en inspireren, en anderzijds een concreet schetsen van de Nationale Parken in 2030. Deze twee functies laten zich lastig in één streefbeeld combineren. Ten aanzien van de wens voor het 'verleiden en inspireren' is het advies om een vergezicht voor 2070 te ontwikkelen waarbij wordt ingegaan op het doel en de bedoeling van de Nationale Parken in Nederland. In dit vergezicht kan ook worden beschreven waarom de Nationale Parken een onmisbaar instrument zijn (geworden) om de verbinding te leggen tussen natuurbescherming en natuurinclusief ondernemen en op welke wijze zij een bijdrage leveren aan andere maatschappelijke opgaven zoals energietransitie, leefbaarheid en klimaatverandering. Vergezicht fungeert zodoende als een verleidelijk en wenkend perspectief voor partners en parken en biedt daarmee een kans om (nieuwe) partijen te binden om mee te werken aan de transitieopgaven van de Nationale Parken.

Aanbeveling 5 Gebruik 2030 als streefdatum waarop parken voldoen aan de 'basisnormen' die horen bij de status van een Nationaal Park.

Om de urgentie en realiteit van het Programma te behouden, is het aan te bevelen om 2030 als streefdatum te handhaven. Het streven voor bestaande parken daarbij zou kunnen zijn om op die datum te voldoen aan nader te bepalen 'basisnormen' die horen bij de status van een Nationaal Park. Deze basisnormen kunnen worden opgenomen in het nog op te stellen Kwaliteitskader (zie aanbeveling 6). De basisnormen hebben voornamelijk een zelfbindende status; ze worden niet juridisch geborgd en er gaat dus geen juridische afdwingbaarheid vanuit.

Een goed functionerend auditsysteem, gefaciliteerd vanuit het stelsel, kan parken helpen om aan deze basisnormen te gaan voldoen en daarmee een versnelling brengen in de transitie van de Nationale Parken. De uitkomsten uit de audits zijn inzichtelijk voor alle parken en partners van het programma.

In 2030 bestaat er een helder beeld van de parken die voldoen aan de basisnormen van een Nationaal Park, welke parken hier binnen een aannemelijke periode aan gaan voldoen, en welke parken hier niet aan voldoen. Op basis van deze uitkomsten kunnen keuzes worden genomen over de nieuwe inrichting van het stelsel en het vervolg van het Programma.

Aanbeveling 6 Stel een 'Kwaliteitskader Nationale Parken' op.

Uit de evaluatie van de Standaard is gebleken dat het lastig is om de functies van ambitiedocument én juridisch toetsingskader voor nieuwe statusaanvragen binnen één document te verenigen. Daarnaast wekt de benaming van 'Standaard' verwarring. Daarmee lijkt het alsof er één structuur is waar alle Nationale Parken zich naar moeten voegen, terwijl een bepaalde mate van diversiteit van Nationale Parken juist ook als kracht wordt gezien en wordt omarmd. Voor een nieuw beleidskader is het daarom relevant om onderscheid te maken tussen de functie van een ambitie- en streefdocument en die van een juridisch toetsingskader voor nieuwe statusaanvragen.

Ten aanzien van de functie van ambitiedocument zou de huidige Standaard kunnen worden vervangen door het opstellen van een 'Kwaliteitskader Nationale Parken'. Dit Kwaliteitskader beschrijft enerzijds de ambities voor Nationale Parken, maar beschrijft daarnaast ook de 'basisnormen' (zie aanbeveling 5) waar Nationale Parken in uiterlijk 2030 aan voldoen. De huidige Leidraad zou in dit Kwaliteitskader kunnen worden geïncorporeerd.

In het Kwaliteitskader moet onder meer een kwalitatieve en kwantitatieve duiding worden gegeven over hoe de verschillende zoneringen van natuurkernen, landschapszones en regionale ontwikkelingszones zich binnen een Nationaal Park verhouden. Daarbij moet worden uitgelegd hoe deze zoneringen zich verhouden tot de 75%-regel van IUCN waarin staat dat een gebied kan worden gecategoriseerd onder één van de IUCN-definities als 75% van het gebied voldoet aan de categoriedefinitie.

Aanbeveling 7 Actualiseer de huidige aanwijscriteria uit de vigerende wetgeving voor statusverlening van Nationale Parken.

Doordat de Standaard geen juridische status heeft, fungeert de Wet natuurbescherming (artikel 8.3) momenteel als het formele toetsingskader voor het beoordelen van nieuwe statusaanvragen. De inhoud van deze aanwijscriteria is hoofdzakelijk geënt op de uniciteit van natuur en landschap van de Nationale Parken en daarmee erg smal gedefinieerd in vergelijking met de verbrede ambities van Nationale Parken zoals die volgen uit de Nationale Parken Deal en het Programma. Het is wenselijk om deze huidige aanwijscriteria uit de Wet



natuurbescherming te actualiseren op basis van de (herijkte) hoofddoelen van het Programma en de basisnormen voor Nationale Parken, zoals opgenomen in het Kwaliteitskader (zie aanbeveling 6).

Aanbeveling 8

Voeg de Regiegroep en het Kernteam samen tot één bestuurlijk gremium.

Een snelle verbetering van de huidige governancestructuur is mogelijk door de huidige Regiegroep en het Kernteam samen te voegen tot één bestuurlijk gremium. Dit bestuurlijk gremium is samengesteld uit het ministerie van LNV en de provincies als opdrachtgevers van het Programma met daarnaast een afvaardiging van partners en parken vanuit het Samenwerkend Platform. Dit gremium houdt toezicht op het proces en vormt een klankbord voor de inhoud van zowel de strategische- als dagelijkse aansturing van het Programma en het NPB. Daarnaast hebben deelnemers de taak om onvolkomenheden in de aanpak te signaleren, hier voorstellen voor te doen en daarnaast een ambassadeursrol te vervullen.

Het is aan te raden om, naast deelname vanuit de huidige partners van het Programma, ook aandacht te hebben voor momenteel ontbrekende partijen zoals vertegenwoordigers van de agrarische sector, gemeenten en waterschappen. Daarnaast is te overwegen om in het nieuwe bestuurlijke gremium te gaan werken met een jaarlijks of tweejaarlijks roulerende vertegenwoordiging van deelnemers uit het Samenwerkend Platform om zodoende betrokkenheid van alle partners en parken te vergroten en eenzijdige input te voorkomen.

Aanbeveling 9

Implementeer een transparante verdeelsleutel voor verdeling van de 'educatiegelden' door een voorstel voor enkele varianten uit te werken en deze ter besluitvorming voor te leggen.

Omdat educatie één van de kernthema's is van Nationale Parken, zou het vanzelfsprekend moeten zijn dat parken die hiervoor een ondersteunende subsidie willen aanvragen, in beginsel gelijke kansen hebben. Zodoende is de huidige historische gegroeide verdeelsleutel niet langer wenselijk. Om tot een breed gedragen variant voor een nieuwe verdeelsleutel te komen, kunnen er enkele varianten worden uitgewerkt die ter toetsing worden voorgelegd aan de deelnemers van het Samenwerkend Platform. Een besluit over de nieuwe verdeelsleutel kan worden genomen in het nieuwe bestuurlijke gremium. De varianten voor nieuwe verdeelsleutels kunnen bijvoorbeeld zijn geënt op grootte; aantal bezoekers; inhoudelijke onderbouwing van de aanvragen en aanwezigheid van cofinanciering.

Alhoewel er over het algemeen grote tevredenheid is over de inzet en kunde van IVN, hoeft het geen automatisme te zijn om de educatiegelden ook in het vervolg via de IVN te laten verlopen. Er is ook wat voor te zeggen om de subsidies in de toekomst direct aan de parken uit te keren, waarna zij eventueel zelf kunnen bepalen om voor het uitwerking geven van de educatieactiviteiten hiervoor IVN in te schakelen.

Aanbeveling 10

Maak afspraken over de gezamenlijke inzet voor het vervolg op het Programma en bestendig deze via het tekenen van een nieuwe Nationale Parken Deal.

Om huidige onduidelijkheden binnen het huidige Programma weg te nemen en een nieuwe basis te leggen voor samenwerking- en financieringsafspraken, is het wenselijk om een frisse start te maken en deze nieuwe uitgangspunten te bestendigen in een nieuwe Nationale Parken Deal.



Bijlage 1: Overzicht vragen behorende bij deze evaluatie

Evaluatie onderdeel 1: De Standaard

Hoofdvragen:

- In hoeverre is de Standaard, gezien de doelen die beoogd worden met het Nationale Parken- beleid, een passend instrument?
- In welke mate zijn de ambities (per ambitie uitgewerkt) volledig, richtinggevend, werkbaar, toepasbaar, haalbaar voor de parken en andere partners die er mee moeten werken?
- Hoe actueel zijn de ambities?

Aanvullende onderzoeksvragen:

- Wat zijn de belemmeringen en succesfactoren bij het toepassen van de Standaard?
- Welke leerervaringen bij de recente statusaanvragen van de Nationale Parken Nieuw Land, Van Gogh i.o. en Hollandse Duinen i.o. kunnen we benutten bij de vormgeving van een nieuw beleids- en juridisch kader?
- Welke leerervaringen zijn mee te nemen uit de uitvoering van de €6 miljoen regeling 'tijdelijke ondersteuning Nationale Parken'?

Aanbevelingen en adviezen¹⁰:

- Welke suggesties heeft de opdrachtnemer voor het nieuwe beleidskader?
- Welke randvoorwaarden zijn er te stellen aan het nieuwe beleidskader om het juridisch te kunnen borgen?
- Hoe verhouden de aanbevelingen voor het nieuwe beleidskader zich tot de IUCN criteria?
- Welke elementen uit het rapport van Commissie Verkenningen Nationale Parken (2020) moeten worden meegenomen in de vormgeving van het nieuwe beleidskader?

Evaluatie onderdeel 2: het Programma, de governance en subsidies en bijdragen

Programma

Hoofdvraag:

- In hoeverre zijn de programmadoelen en beoogde resultaten behaald? Zo niet, waarom?

Aanvullende onderzoeksvragen:

- In welke mate was het programma effectief/ doeltreffend en efficiënt/doelmatig?
- Wat zijn de belemmeringen en succesfactoren bij het uitvoeren van het Programma?

Aanbevelingen en adviezen:

- Welke aanbevelingen heeft de opdrachtnemer voor het vervolg van het Programma na 2022?
- In hoeverre zijn de huidige doelen toekomstbestendig?
- Welke elementen van het Programma kunnen er worden behouden en welke moeten er, op welke wijze, worden verbeterd?

Governance

Hoofdvraag:

- Hoe heeft de governance de afgelopen jaren gefunctioneerd?

Aanbevelingen en adviezen:

- Welke aanbevelingen heeft de opdrachtnemer voor de governance na 2022?

Subsidies en bijdragen

Hoofdvraag:

- Zijn de financiële bijdragen en subsidies van het ministerie van LNV doeltreffend en doelmatig ingezet?

Aanbevelingen en adviezen:

- Welke suggesties heeft de opdrachtnemer voor een andere verdeelsleutel voor verdeling van de educatiegelden?
- Welke aanbevelingen heeft de opdrachtnemer ten aanzien van de ingezette financiële instrumenten voor het nieuwe beleids- en juridische kader en het vervolg van het Programma na 2022?

¹⁰ Deze vragen zijn doorgeschoven naar onderdeel 2 van de evaluatie



Bijlage 2: Bronnen

Documenten

Artikel 8.3 Wet natuurbescherming

Beleidsadvies governance nationale parken (WUR), november 2017

Brief aan de informateur t.b.v. de kabinetsformatie (SNP), april 2021

Brief: Reactie brief Nationale Parken aan Minister C. Schouten (SNP), september 2019

De Leidraad Nationale Parken, maart 2021

De Standaard Nationaal Parken, werkversie mei 2018

IVN aanvraag subsidie LNV Nationale Parken 2021

Jaarplan educatie en communicatie 2022 IVN

Jaarverslag IVN & De Nationale Parken, 2020

Jaarverslagen Nationale Parken Bureau (2018, 2019, 2021)

Kamerbrief aanbieding Nationale Parken Deal, maart 2016

Kamerbrief Natuur met reactie op rapport Berenschot, januari 2019

Kamerbrief Natuur, o.a. met contouren van de regeling tijdelijke ondersteuning Nationale Parken, april 2020

Kamerbrief tussenbalans Programma Nationale Parken, oktober 2016

Kamerbrief voortgang van het Programma Nationale Parken, juli 2017

Kamerbrief voortgang van het Programma Nationale Parken, juli 2019

Oprichting van LNV aan SBB Programma Nationale Parken, mei 2017

Presentatie op weg naar SNP 2.0, 2016

Programmaplan 2015 -2018 Transitie 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse', 30 mei 2015

Rapport Berenschot, evaluatie subsidie educatie en communicatiegelden in Nationale Parken, februari 2018

Rapport: 'Nationale landschapsparken – Oriëntatie op nieuwe Nationale Parken van Wereldklasse', 20 november 2020

Rapport: Beleidsadvies governance Nationale Parken (WUR), november 2017

Rapport: Nationale Parken in transitie (WUR), Governance-implicaties van een veranderend beleidskader, december 2016

Rapport: Quick Scan Nationale Parken, Communicatie en Educatie door IVN, juli 2015

Rapport: Quick scan Nationale Parken, SNP, september 2015

Rapport: Quick scan, uitgevoerd door RVO (ppt.), aanvragen van NP voor €6 miljoen regeling, voorjaar 2021

Reactie van Kernteam op advies IUCN WCPA Nederlandse Standaard voor Nationale Parken, juli 2021

Regeling aanwijzing Nationale Parken, geldend van 01-10-2018 t/m heden

Regeling voor de tijdelijke ondersteuning Nationale Parken (€6 mln. regeling), juni 2020

Staatscourant: Nationale Parken Deal, 1 april 2016

Staatscourant: Reglement verkiezing 'Mooiste natuurgebied van Nederland', 2 mei 2016

Subsidiebeschikking Instituut voor Natuureducatie en duurzaamheid (IVN), juni 2021

Verslagen Kernteam 2019-2021

Verslagen Regiegroep 2020-2021

Verslagen Shareholdersoverleg 2017-2018

Werkprogramma 2019-2022 van de partners van de Nationale Parken Deal



Enquête

Een enquête is uitgezet onder 72 personen met een respons van 34 (volledig) ingevulde enquêtes vanuit 31 organisaties.

Organisaties	
College van Rijksadviseurs	NP Sallandse Heuvelrug & Twents Reggedal
Europarc Federation Council	NP Schiermonnikoog
IUCN	NP Utrechtse Heuvelrug
IVN Natuureducatie	NP Veluwezoom
Ministerie van LNV	NP Zuid-Kennemerland
Nationale Parken Bureau	Provincie Drenthe
NBTC - Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen	Provincie Groningen
NP Drentsche Aa	Provincie Zeeland
NP Duinen van Texel	Provincie Zuid-Holland
NP Dwingelderveld en Drents-Friese Wold	RCE
NP Grenspark Kalmthoutse Heide	SNP
NP Lauwersmeer	Staatsbosbeheer
NP Maasduinen	Van Gogh Nationaal Park
NP Nieuw Land	Vereniging Natuurmonumenten
NP NLDelta	Vlaamse Overheid
NP Oosterschelde	

Interviews

Er zijn 11 (groeps-) interviews gehouden waarbij 17 personen zijn gesproken.

Geïnterviewd	Namens (organisatie/park)
Jelle de Jong	IVN Natuureducatie
Elze Hemke en Esther Rotteveel	Ministerie van LNV
Donné Slangen en Lyda den Hartog	Ministerie van LNV en voorzitter Regiegroep
Janneke van Montfort, Saskia de Mol van Otterloo, Adriaan Buitink	Nationale Parken Bureau
Mark Waaijenberg	NP Nieuw Land
Anita Pijpelink	Provincie Zeeland en voorzitter Regiegroep
Stephan Hermens, Michel Ronden, Toon Zwetsloot	RVO
Michiel Rijsberman	SNP (huidig voorzitter) en Dagelijks Bestuurslid NP Nieuw Land
Hendrik Oosterveld	SNP (voormalig voorzitter)
Sylvo Thijsen	Staatsbosbeheer
Jori Wolf	Nationale Parken Bureau, Expertteam ruimtelijke kwaliteit

Deelnemers spiegelsessie 7 februari 2022

Aan de spiegelsessie hebben 15 personen deelgenomen.

Deelnemers	Namens (organisatie/park)
Paul Makken	ANWB
Marcel Belt	Hoogheemraadschap Delfland, Deltaplan Biodiversiteitsherstel
Jelle de Jong	IVN Natuureducatie
Edwin Michiels	LTO Nederland, Deltaplan Biodiversiteitsherstel
Lyda den Hartog	Ministerie van LNV
Franc van der Steen	Ministerie van LNV
Esther Rotteveel	Ministerie van LNV
Elze Hemke	Ministerie van LNV
Janneke van Montfort	Nationale Parken Bureau
Jan Gorter	Vereniging Natuurmonumenten
Angelique Vermeulen	NBTC - Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen
Jaap Verhulst	NP Drentsche Aa
Georgette Leltz	NP Hollandse Duinen i.o.
Kees van Rabenswaaij	Provincie Zeeland
Michiel Rijsberman	SNP en NP Nieuw Land

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.