



RAPPORT

Evaluatie Nationale Parken deel 1: de Standaard

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Jochiem Hendriksen, Arjan Loesink, Maaïke Leppink, Roel Valkman

27 december 2021



Samenvatting

Deze rapportage is onderdeel van de evaluatie van 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 met bijbehorende governance en financiering (looptijd: december 2021- februari 2022).

Dit rapport bevat onderdeel 1 van de evaluatie

De aanleiding voor het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) om de evaluatie in twee onderdelen op te splitsen, is dat twee recente statusaanvragen (i.e. de Nationale Parken Van Gogh i.o. en Hollandse Duinen i.o.) niet goed konden worden beoordeeld vanwege het ontbreken van een eenduidig toetsingskader. De gedachte was om, door te starten met de evaluatie van de Standaard, met de opgedane inzichten en aanbevelingen alvast zou kunnen worden gestart met het vormgeven van een nieuw beleidskader.

Vraagstelling

De hoofdvragen in dit onderdeel van de evaluatie zijn¹:

- 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?

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 van 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 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.

De ambities uit de Nationale Parken Deal zijn uitgewerkt in 5 strategische doelen in het Programmaplan, en deze zijn vertaald in twaalf criteria die zijn opgenomen in de Standaard, het werkkader voor de transitie van Nationale Parken naar Nationale Parken 'nieuwe stijl'. In 2018 hebben partners de Standaard als voorlopig werkkader vastgesteld. Daarbij is afgesproken om deze na een oefenperiode van twee tot drie jaar te evalueren. Nu, na drie jaar ervaring opgedaan te hebben, wordt het beleidskader geëvalueerd. De bevindingen worden gebruikt om het vervolg van het Programma, waarvan het huidige werkprogramma eind 2022 afloopt, beter vorm te geven.

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 1 van deze evaluatie is gebruik gemaakt van een desk study, enquête en 21 interviews waarin dertig personen zijn gesproken. De uitkomsten hiervan zijn op verschillende momenten besproken en uitgediept

¹ Zie bijlage 1 voor een volledig overzicht van alle aanvullende vragen ten aanzien van aanbevelingen en adviezen.



met betrokkenen in de begeleidingscommissie, het coördinatorenoverleg van de Nationale Parken en in een spiegelsessie met de leden van de Regiegroep aangevuld met enkele andere partijen.

Bevindingen

Evaluatie in spagaat

De waarderings van hoe je de Standaard als instrument kan zien, lopen uiteen. Daarnaast bestaan er verschillende interpretaties en meningen over de ambities en doelen uit de Nationale Parken Deal en het Programma. Deze onduidelijkheden kunnen worden gezien als één van de voornaamste uitkomsten uit dit onderdeel van de evaluatie. Deze uitkomsten maken ook dat er sprake is van een spagaat in de evaluatie; hoe kun je een beleidsinstrument immers evalueren en hierop aanbevelingen doen, als de status erven en doelen die ermee worden nagestreefd niet voldoende helder of richtinggevend zijn?

Uit de evaluatie van de Standaard komt dus naar voren dat de Standaard verschillend wordt gewaardeerd. Zo bestaat er onder verschillende betrokkenen onduidelijkheid over de beoogde toepassingen van de Standaard, waaronder de functies als ambitiedocument en (niet juridisch) toetsingskader. Deze onduidelijkheid maakt dat gebruikers de inhoud van de Standaard verschillend waarderen; de functie die iemand aan de Standaard geeft, beïnvloedt immers de waardering van de Standaard.

Besloten is daarom om in deze rapportage met name terug te kijken naar ervaringen met het werken met de Standaard in de afgelopen drie jaar. De aanbevelingen ten aanzien van een nieuw beleidskader worden meegenomen in onderdeel 2 van de evaluatie. In onderdeel 2 van de evaluatie komt het Programma met de bijbehorende governance en financiering aan de orde. De verwachting is dat op basis van onder andere de enquête en interviews een beter beeld ontstaat over de voorliggende beleidskeuzes, de positionering van partijen daarin en de betekenis voor een nieuw beleidskader.

Waardering van de Standaard als beleidsinstrument

Als ambitiedocument wordt de Standaard gewaardeerd, omdat het inspireert en richting geeft aan de manier waarop parken zich kunnen ontwikkelen om aan de doelen van de Nationale Parken Deal voldoen. Voor de functie als toetsingskader beoordelen gebruikers de huidige Standaard als onvoldoende. Afgezien van het feit dat er verschil van inzicht bestaat over de mate waarin de Standaard in de toekomst afdwingbaar zou moeten worden, bestaat er ook behoefte aan enkele verhelderende (beleids)keuzes die vervolgens worden doorvertaald naar een nieuw beleidskader, waaronder:

1. De gewenste toekomstige inrichting van het parkenstelsel in Nederland: bijv. de omvang van parken, een indicatie van het aantal parken en hoe om te gaan met de diversiteit binnen bestaande parken.
2. Helderheid over hoe de unieke en onderscheidende natuur- en landschapswaarden zich verhouden tot de brede ontwikkelingsambities die volgen uit de Nationale Parken Deal en het Programma. Er is verschil van inzicht ten aanzien van de weging van het natuurbelang ten opzichte van de verbrede doelstellingen, zoals cultuurhistorie en regionale economie.
3. De invulling van rollen en verantwoordelijkheden voor wat betreft financiering en regievoering en hoe deze zich verhouden tot de ambities voor de transitie van de Nationale Parken.
4. De doorwerking van de internationale kaders voor Nationale Parken in Nederland: hoe verhouden uitgangspunten van IUCN en UNESCO zich tot de Nederlandse Nationale Parken.

De vraag over de mate waarin de Standaard een passend instrument is om uitvoering te geven aan de doelen van de Nationale Parken Deal, kan in deze rapportage niet beoordeeld worden. Voor een complete waardering van de Standaard als instrument in het beleid zijn de antwoorden op de vragen uit deel 2 van deze evaluatie nodig.

Inhoudelijke waardering van de Standaard

Betrokkenen zijn overwegend positief over de inhoud van de Standaard en beoordelen deze gemiddeld met een 6,7. Bij de toelichting op het cijfer bleek dat hierbij een beoordeling van de Standaard als ambitiedocument en als toetsingskader door elkaar lopen. De Standaard wordt gezien als een goede eerste uitwerking van de Nationale Parken Deal, die voor deze oefenfase voldoet. Redenen voor de overwegend positieve waardering:

- Er was een grote betrokkenheid van partners en parken bij de totstandkoming van de Standaard waardoor de inhoud ervan wordt omarmd.
- Het ontbreken van juridische status maakt dat de Standaard volgens gebruikers uitnodigt om hiermee te werken.



- De Standaard heeft momenteel een vrijblijvend karakter. Dat zorgt ervoor dat kritische gebruikers zich minder negatief uiten omdat zij momenteel geen nadelige gevolgen van de Standaard ervaren.

De belangrijkste constatering voor de beoordeling van de Standaard voor de volledigheid, richtinggevendheid, toepasbaarheid, haalbaarheid en actualiteit zijn:

- Volledigheid, toepasbaarheid en actualiteit zijn voldoende.
- Richtinggevendheid: de Standaard is leidend in de transitie naar de 'nieuwe stijl' en helpt om invulling te geven aan de doelen van de Nationale Parken Deal. Voor statusaanvragers of parken die willen opschalen, dient de Standaard als kapstok. Betrokkenen geven echter ook aan dat de ambities op hoofdlijnen zijn beschreven en als gevolg daarvan (te) abstract zijn. Er ontbreken heldere normen of minimumvereisten en sommige criteria zijn multi-interpretabel. Een gedeelte van de betrokkenen denkt dat er meer duidelijkheid en stimulans ontstaat wanneer de Standaard in de toekomst wel als (juridisch) toetsingskader wordt gebruikt. Dan is van vrijblijvendheid geen sprake meer en móeten parken er wel mee aan de slag.
- Als aanvulling op de Standaard wordt de Leidraad over het algemeen positief gewaardeerd. De Leidraad, als uitwerking van en aanvulling op de Standaard, geeft meer diepgang op de thema's en helpt daardoor bij het implementeren van de Standaard.
- Toepasbaarheid: de Standaard is globaal, maar de parken kunnen er over het algemeen mee aan de slag. In de praktijk wordt de Standaard gebruikt voor het structureren van bijvoorbeeld jaarplannen en de projectplannen ten behoeve van de regeling Tijdelijke Ondersteuning van het ministerie van LNV.
- Haalbaarheid: er bestaan twijfels over de haalbaarheid van enkele criteria, in combinatie met de beoogde tijdshorizon, de huidige financiering van het parkenstelsel en regievoering op het Programma. Het ontbreken van een gradatie in hoe de verschillende criteria zich tot elkaar verhouden, maakt het daarnaast lastig voor parken om hun focus te bepalen in relatie tot besteding van hun budget.
- Actualiteit: in de evaluatie is geconstateerd dat de Standaard over het geheel genomen voldoende actueel is.

Leerervaringen nieuwe statusaanvragen

Leerervaringen bij de recente statusaanvragen van de Nationale Parken Van Gogh i.o. en Hollandse Duinen i.o. hebben met name betrekking op het bieden van duidelijkheid over de verhouding van de Wet natuurbescherming (Wnb) en de Standaard als toetsingskader(s), en het aanscherpen van het gezamenlijk te doorlopen proces. Dit heeft ten eerste te maken met onduidelijkheid over hoe de inhoud van de Standaard zich verhoudt tot de Wnb, en hoe deze beiden worden ingezet bij de beoordeling van een statusaanvraag. En ten tweede met het feit dat enkele criteria uit de Standaard veel ruimte geven aan gebruikers om hier een eigen invulling aan te geven. De afstemming en communicatie gedurende de behandeling van de statusaanvraag behoeft verbetering.



Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding	6
1.2. Doel van de evaluatie	6
1.3. Verantwoording	7
2. Context van het Programma Nationale Parken	8
2.1. Ontstaan Nationale Parken in Nederland	8
2.2. Herijking natuurbeleid - 2011	8
2.3. Motie en amendement - 2014	8
2.4. Nationale Parken Deal - 2016	9
2.5. Programmaplan 2015-2018 en werkprogramma 2019-2022	9
2.5.1. Programmaplan 2015-2018 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse'	9
2.5.1. Werkprogramma 2019-2022 Nationale Parken 'nieuwe stijl'	10
2.6. Synopsis ontwikkelingen (2016-2022)	11
3. De Standaard: totstandkoming, beoogde doel en status	13
3.1. Doel en totstandkoming	13
3.2. Standaard als instrument en status daarvan	14
4. Waardering van de Standaard	15
4.1. De Standaard als beleidsinstrument	15
4.1.1. Onduidelijkheid en verschillende ideeën over de gewenste functie(s) van de Standaard	15
4.1.2. Hoe verschillend wordt aangekeken tegen een Standaard als toetsingskader	15
4.1.3. Bovenliggende beleidsuitgangspunten zijn onvoldoende scherp	17
4.2. De inhoud van de Standaard	19
4.2.1. Reflectie op de inhoud	20
4.2.2. Reflectie op de afzonderlijke criteria uit de Standaard	22
4.3. Leerervaringen uit recente statusaanvragen	23
5. Conclusies en vervolg	25
5.1. Conclusies evaluatie van de Standaard	25
5.2. Vervolg van de evaluatie	28
Bijlage 1: Overzicht vragen behorende bij deze evaluatie	29
Bijlage 2: Bronnen	30



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.

In 2018 hebben de partijen die betrokken zijn bij de Nationale Parken Deal een voorlopige werkversie van de Standaard Nationale Parken met elkaar vastgesteld. De Standaard bevat de criteria voor Nationale Parken 'nieuwe stijl', conform de ambitie van de partners uit de Nationale Parken Deal. Daarnaast geeft de Standaard handvatten aan parken die een kwaliteitsverbetering nastreven en een transformatie willen doormaken naar verbreding van de doelstellingen. De partijen hebben afgesproken eerst met de Standaard te oefenen en deze na een periode van twee tot drie jaar te evalueren, waar nodig aan te passen en dit vast te leggen in een vernieuwde Standaard (nieuw beleidskader).

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 met bijbehorende governance en financiering. Onderhavige rapportage omvat deel 1: evaluatie van de Standaard. De rapportage van onderdeel 2 van de evaluatie wordt in het eerste kwartaal van 2022 opgeleverd.

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 1: Evaluatie van de Standaard

Met de evaluatie van de Standaard³ worden de ervaringen met het toepassen van de Standaard bij betrokkenen (de parken, de provincies, terreinbeheerders en overige stakeholders) in beeld gebracht. Voordat de werkversie kan worden omgezet in een definitief kader, moet de inhoud en de toepasbaarheid daarvan getoetst worden, zodat deze inzichten kunnen dienen als input voor het nieuwe beleidskader.

In dit onderdeel van de evaluatie staan de volgende drie hoofdvragen⁴ centraal

- 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?

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 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 over de governance van de individuele Nationale Parken.

1.3. Verantwoording

Deskstudy

Voor het eerste deel van de evaluatie, de evaluatie van de Standaard, is gebruik gemaakt van een deskstudy, een enquête en interviews. Voor de deskstudy is een groot aantal documenten bestudeerd, zoals de Standaard, de Leidraad, de Wet natuurbescherming, eerdere adviezen en evaluaties en kamerbrieven (zie bijlage 2 voor een overzicht van de bronnen). Deze bronnen hebben geholpen om een goed eerste beeld te krijgen van de Standaard, de ontstaansgeschiedenis en context waarbinnen deze ontwikkeld is.

Enquête

De enquête is gericht op het ophalen van ervaringen met en beelden bij de Standaard. Deze is uitgezet naar een brede groep betrokkenen (zie bijlage 2). Het gaat hierbij onder meer om betrokkenen vanuit de parken op meerdere niveaus (bestuurlijk, ambtelijk), de partners van de Nationale Parken Deal, de Visitatiecommissie en Adviescommissie Nationale Parken en enkele personen die destijds betrokken waren bij de totstandkoming van de Standaard.

Interviews

Er zijn 21 verdiepende interviews gehouden, waarin circa 30 personen zijn gesproken (zie bijlage 2). Daarbij is geprobeerd een goede verhouding te vinden tussen het spreken van partners van de Nationale Parken Deal en de parken. De interviews zijn afgenomen op basis van een gespreksleidraad die op basis van de resultaten uit de enquête zijn opgesteld. Afgesproken is dat uitspraken uit de interviews (en ook enquête) in deze rapportage niet herleidbaar zijn naar betreffende personen om hiermee zodoende een 'veilige' gespreksfeer te creëren. Alle interviews zijn digitaal afgenomen.

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

³ Voor de volledige inhoud van de Standaard, zie [hier](#).

⁴ Zie een overzicht van alle vragen voor deze evaluatie bijlage 1



evaluatie, het coördinatorenoverleg Nationale Parken en een spiegelsessie met leden uit de Regiegroep aangevuld met enkele andere partijen (zie bijlage 2).

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 2 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. In het algemeen zijn de hoofddoelstellingen van een Nationaal Park natuurbescherming, recreatie en natuureducatie. 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 aantrekkelijk 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.

2.5.1. 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 (aspirant) Nationale Parken. Het accent verschuift van landelijk naar gebiedsgericht.

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. 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.

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.



Figuur 2 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 wat 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.



3. De Standaard: totstandkoming, beoogde doel en status

3.1. Doel en totstandkoming

Directe aanleiding voor de totstandkoming van de Standaard is een motie uit de Tweede Kamer in 2014 die de regering opdraagt om, in overleg met de stakeholders, een sterk merk met bijbehorende Standaard voor Nationale Parken 'nieuwe stijl' te ontwikkelen (zie ook paragraaf 2.1). Als gevolg hiervan werd in april 2016 de Nationale Parken Deal ondertekend waarin partijen de ambitie uiten om gezamenlijk te werken aan een sterkere merkpositionering van Nationale Parken in Nederland en hiervoor een Standaard te ontwikkelen om hieraan bij te dragen.

Doel

De Standaard moest beschrijven wat de kenmerken en criteria zijn van de Nationale Parken 'nieuwe stijl' op het gebied van natuur, landschap, governance, merk en beleving. Daarnaast moest invulling gegeven worden aan de vraag hoe de Standaard zich verhoudt tot de wettelijke bepalingen rond Nationale Parken uit de Wet natuurbescherming, wat de status en werkingssfeer van deze Standaard is, en hoe deze wordt uitgevoerd, geborgd en gehandhaafd.



Totstandkoming

Voor het opstellen van de Standaard is een programmaorganisatie ingericht en zijn twee deelprojecten uitgevoerd; één over de status van de Standaard en één over de inhoud van de Standaard. Vier expertteams (Natuur & Landschap, Recreatie & Toerisme, Governance, Groene Motor (sociaaleconomisch)) dachten mee over de criteria. In de expertteams waren de partners van de Nationale Parken Deal vertegenwoordigd waaronder ook deelnemers uit de parken zelf. Op basis van het reglement voor de verkiezing van het mooiste natuurgebied van Nederland en de programmadoelen, en op basis van (eigen) onderzoek, hebben de expertteams bouwstenen aangeleverd voor de Standaard. Dit leverde een document op met negentig criteria verdeeld over zes clusters. Deze negentig criteria zijn uiteindelijk teruggebracht naar twaalf onderscheidende criteria om zowel het document werkbaar te houden als ook tegemoet te komen aan de wens van betrokkenen om de criteria niet op detailniveau uit te werken om zodoende ruimte te laten voor 'eigen invulling'.

Aanvankelijk bevatte de Standaard ook tekstvoorstellen over het ontstaan van de parken, een beschrijving van het stelsel, de internationale samenhang, en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de provincie. Besloten is om deze tekstonderdelen niet op te nemen bij het vaststellen van de werkversie van de Standaard. Dit had enerzijds te maken met de nog niet uitgekristalliseerde uitkomsten uit het gesprek tussen het ministerie van LNV en de provincies over rol en rolinvulling. Anderzijds was bij het vaststellen van de werkversie ook de wens om hier een kort(er) en behapbaar document van te maken.

Een citaat uit een interview: *"Een conceptversie van de Standaard uit 2017 had ook nog een heel deel over: hoe zijn de parken ontstaan, wat zegt de IUCN, wat is er met de decentralisatie gebeurd en hoe zit het met de verantwoordelijkheidsverdeling. We kwamen er niet uit over het stuk met de verantwoordelijkheidsdeel. Toen is besloten om het inhoudelijke deel dan maar te gebruiken als werkkader."*

De Leidraad

In maart 2021 is de Leidraad gepubliceerd⁵ 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 – net als de Standaard – als werkversie. In de Leidraad staat benoemd dat het jaar 2021 wordt benut om

⁵ Voor een volledige inhoud van de Leidraad, zie [hier](#)



samen met de Nationale Parken aan de slag te gaan met de Leidraad, en dat ervaringen en leerpunten zullen worden verwerkt in een definitieve Leidraad.

3.2. Standaard als instrument en status daarvan

De activiteiten binnen het programmaplan Transitie 'Naar Nationale Parken van wereldklasse' waren erop gericht om ervaringen op te doen en kennis te genereren om te komen tot de aanvullende criteria die horen bij de Nationale Parken 'nieuwe stijl'. Daarbij was het idee om deze nieuwe criteria te laten landen in de Standaard met als doel om te fungeren als ambitiekader én toetsingskader.

- **Standaard als ambitiekader**

In het Shareholderoverleg in mei 2017 is geconcludeerd dat de Standaard het ambitieniveau zou moeten aangeven waarin gebieden in een aantal jaar naar toe kunnen groeien en dat het daarnaast een impuls voor kwaliteitsverbetering genereert. De Standaard zou hiermee fungeren als richtinggevend instrument voor de transitie van Nationale Parken naar de 'nieuwe stijl'.

- **Standaard als toetsingskader**

Naast de functie van inhoudelijke richtinggevend instrument, was de gedachte dat de Standaard ook de functie van '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. Uiteindelijk is besloten om de Standaard als toetsingskader voorlopig niet te verankeren. Ook is afgezien van het opstellen van een convenant die de Standaard een zelfbindend karakter zou geven. De Standaard als toetsingskader heeft momenteel dus geen juridisch of zelfbindend karakter, maar kan door partijen wel als zodanig worden gebruikt. Zie voor nadere duiding van het doorlopen proces de beschrijving in tabel 2.

Tabel 2 Synopsis doorlopen traject ten aanzien van de uitwerking van de Standaard als toetsingskader

Ten behoeve van de functie als toetsingskader is in 2017 gekeken naar de mogelijkheden om de criteria uit de nieuwe Standaard wettelijk te verankeren. Eén van de beschouwde opties daarbij was om, in het verlengde van de Wet natuurbescherming, een beleidsregel op te stellen waarmee de minister van LNV transparant zou zijn over de criteria van een statusaanvraag. In november 2017 is een voorstel voor de nieuwe Standaard besproken in het Shareholderoverleg. Daarin is geconcludeerd dat het opstellen van een beleidsregel, op dat moment, als een te zwaar middel werd gezien.

In het Shareholderoverleg op 9 april 2018 is de Standaard als voorlopig werkkader vastgesteld. De gedachte daarbij was dat partijen op deze manier ervaring konden opdoen met de Standaard in de daaropvolgende drie jaar, en daarnaast het gesprek zouden kunnen voeren over onder andere de wenselijkheid en/of wijze waarop de Standaard in de toekomst juridisch vastgelegd zou kunnen en moeten worden. In hetzelfde overleg wordt gesteld dat het opstellen van een convenant als logische stap wordt gezien om de afspraken in de Standaard met alle partners te bekrachtigen. De Standaard als toetsingskader zou hiermee een zelfbindend karakter krijgen. Het streven daarbij was om dit convenant in de zomer van 2018 vast te stellen.

In november 2018 stuurt het IPO de minister van LNV een brief waarin wordt verzocht om de Standaard niet als dwingend instrument in te zetten, mede gelet op de afspraken over verantwoordelijkheden en de notie dat de ontwikkeling van Nationale Parken vraagt om zorgvuldige processen in de regio. Daaropvolgend wordt in het Kernteam van het Programma Nationale Parken op 26 februari 2019 geconcludeerd dat het niet opportuun is om een vervolg te geven aan de inzet om te komen tot een convenant omdat dit de verschillen van inzicht tussen het ministerie van LNV en de provincies nog meer op scherp zou zetten.

Met het vaststellen van de Standaard in het Shareholdersoverleg op 9 april heeft de Standaard een status gekregen als voorlopig werkkader. Dit betekent dat de huidige Standaard geen vorm van (juridische) afdwingbaarheid noch zelfbindend karakter heeft. De Standaard bevat de criteria voor Nationale Parken 'nieuwe stijl' conform de ambitie van de partners uit de Nationale Parken Deal. Daarnaast geeft de Standaard handvatten en richtsnoeren voor Nationale Parken die een kwaliteitsverbetering nastreven en een transformatie willen doormaken naar verbreding van de doelstellingen. Tevens wordt de Standaard door de Adviescommissie Nationale Parken gebruikt om, door de ooghalen, nieuwe aanvragen te toetsen, naast de wettelijke eisen die voortvloeien uit de Wet natuurbescherming.



4. Waardering van de Standaard

4.1. De Standaard als beleidsinstrument

4.1.1. Onduidelijkheid en verschillende ideeën over de gewenste functie(s) van de Standaard

De totstandkoming, het doel, en status van de Standaard zijn in het vorige hoofdstuk beschreven. Gebruikers stellen voorop dat de Standaard momenteel vooral fungeert als ambitiedocument en inhoudelijk anker waarmee richting wordt gegeven aan de ambities en doelen uit de Nationale Parken Deal en de programmadoelen. Deze functie van de Standaard wordt door gebruikers hoofdzakelijk positief beoordeeld.

Alhoewel de Standaard in 2018 als werkkader is vastgesteld en daarmee geen juridische afdwingbaarheid heeft, bestaat er onder betrokkenen onduidelijkheid en verschil van inzicht over de functie van de Standaard als toetsingskader en welke waarde en werking daarvan uitgaat. Dit is onder andere te verklaren door:

- De opmaak van de Standaard waarin de twaalf ambities 'criteria' worden genoemd en qua opmaak ook meer lezen als 'eisen' dan als 'ambities';
- Het initiële voornemen om de Standaard zelfbindend te maken via het tekenen van een convenant, en het uitblijven van een duidelijke bestuurlijke bekrachtiging van het besluit om hier uiteindelijk van af te zien (zie tabel 2);
- Het instellingsbesluit van de Adviescommissie Nationale Parken waarin staat aangegeven dat zij nieuwe statusvragen beoordeelt op grond van de eisen die voortvloeien uit de Wet natuurbescherming én de Standaard.

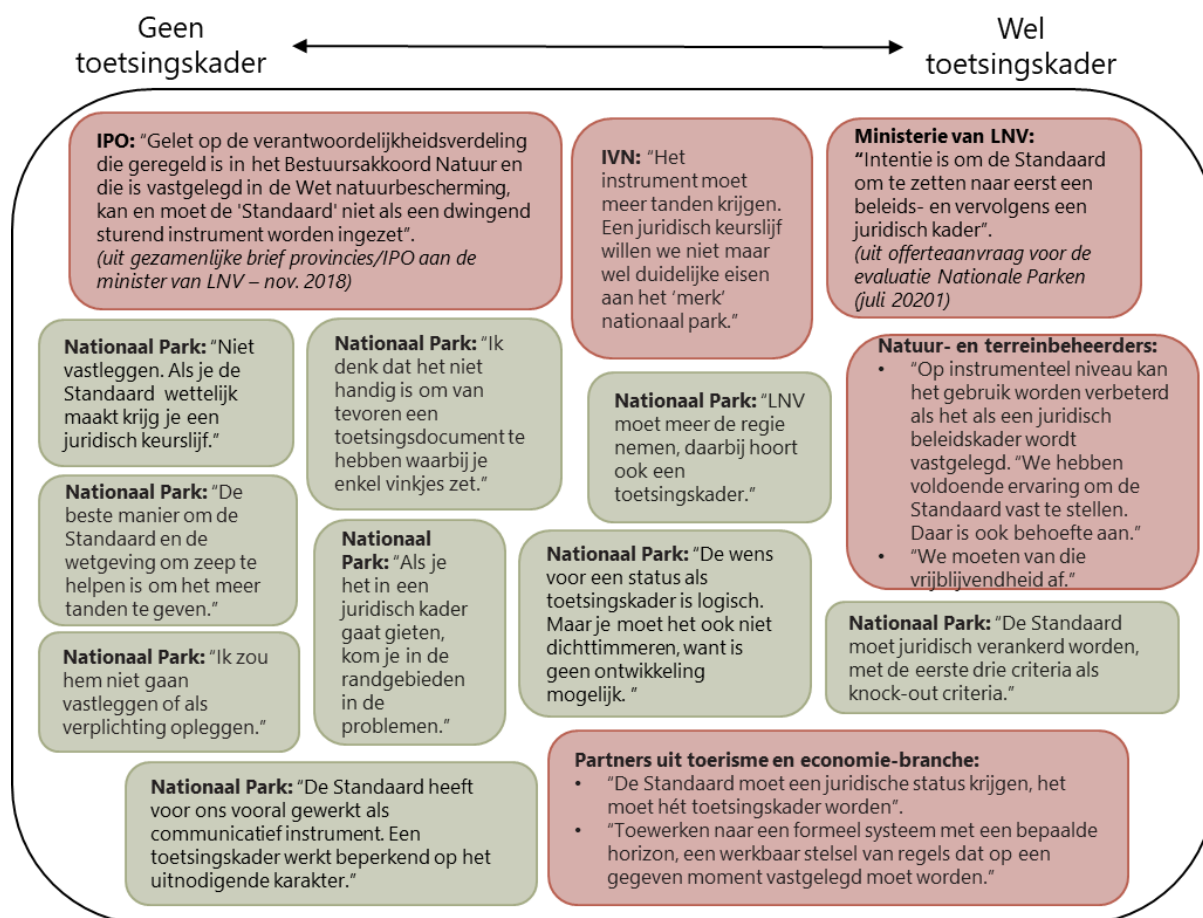
Een citaat uit een interview: *"De bedoeling van de Standaard was tweeledig: als toetsingskader voor LNV en perspectief voor de parken om een bepaald niveau te krijgen. (...). Het heeft veel tijd gekost om er één document van te maken. Het was lastig om beide functies in het oog te houden."*

Met de keuze in 2018 om de Standaard voorlopig als werkversie vast te stellen, is de discussie over het toekomstig gebruik van de Standaard als juridisch toetsingskader, en daaraan gekoppeld de rollen en verantwoordelijkheden van het Rijk en de provincies binnen het parkenstelsel, feitelijk vooruitgeschoven. Er bestaat een grote behoefte bij het merendeel van de betrokkenen om op bovenstaande aspecten eerst (beleids)keuzes te maken om deze daarna te kunnen vertalen naar een nieuw beleids- en eventueel (juridisch) toetsingskader.

4.1.2. Hoe verschillend wordt aangekeken tegen een Standaard als toetsingskader

Uit de enquête en interviews is gebleken dat er een gedifferentieerd beeld bestaat over het gebruik van de Standaard als (juridisch vastgelegd) toetsingskader. Ten aanzien van het toekomstig gebruik van de Standaard als toetsingskader is er een tweespalt. Zo heeft het ministerie van LNV de wens tot de ontwikkeling van een nieuw toetsingskader dat juridisch wordt vastgelegd. De provincies hebben in 2018 daarentegen, per brief in de richting van de minister van LNV nadrukkelijk aangegeven de Standaard vooral als ambitiedocument te willen blijven gebruiken.

In figuur 3 zijn verschillende standpunten ten opzichte van de Standaard als toetsingskader weergegeven. Aan de linkerkant zijn partijen weergegeven die zich hebben uitgesproken tegen de Standaard als (juridisch) toetsingskader. Aan de rechterkant staan de voorstanders. Daarbij moet worden opgemerkt dat de opinie over het wel of niet gebruiken van de Standaard als toetsingskader uiteraard niet los kan worden gezien van de ambities, beleidsdoelen, rolinvulling en samenhang met de andere beleidsinstrumenten.



Figuur 3 Indicatie hoe door betrokkenen wordt aangekeken tegen de Standaard als toetsingskader (juridisch geborgd).

Uit het figuur blijkt dat individuele Nationale Parken (waaronder ook de Nationale Parken in oprichting zijn geschaard) qua standpunten verdeeld zijn. Binnen de Nationale Parken zijn er op basis van de uitkomsten uit de enquêtes en interviews geen eenduidige clusterings te maken. Een kleine meerderheid van de parken wil geen juridisch toetsingskader. Redenen hiervoor genoemd zijn dat het juridificeren het uitnodigend karakter van de Standaard teniet doet. Parken geven aan dat bijvoorbeeld gemeenten en agrariërs dan minder welwillend zullen zijn om binnen de begrenzing van een Nationaal Park te komen vallen omdat zij vrezen voor planologische en bedrijfsmatige beperkingen. Ook geven verschillende parken aan dat zijzelf, dan wel de regio, verantwoordelijk is om te bepalen op welke wijze zij invulling geeft aan de gezamenlijke ambities uit de Nationale Parken Deal. Het past volgens hen niet bij de rol dan wel de huidige rolinvulling van het ministerie van LNV om hier dwingend in op te treden.

Voorstanders denken dat er meer duidelijkheid en stimulans ontstaat wanneer de Standaard in de toekomst wel als (juridisch) toetsingskader wordt gebruikt. Dan is van vrijblijvendheid geen sprake meer en moeten parken er wel mee aan de slag. Voorwaarde daarbij is wel dat enkele van de huidige onduidelijkheden in de criteria (zie paragraaf 4.2.3) worden opgehelderd.

Ondanks de verschillen van inzicht tussen parken over een Standaard als juridisch toetsingskader opgehaald uit de enquête en de interviews, hebben alle 14 parken die deelnamen aan het coördinatorenoverleg op 18 november 2021 via het voorleggen van stellingen aangegeven voorstander te zijn van het gezamenlijk vaststellen van een minimumniveau voor Nationale Parken, in combinatie met een afgesproken tijdshorizon om hier aan te voldoen. Daarbij gaven 13 van de 14 deelnemers in het overleg aan er voorstander van te zijn dat wanneer parken na een gezamenlijke afgesproken tijdshorizon niet aan de minimeisen voldoen, dit uiteindelijk kan leiden tot wijziging of intrekking van de Status van Nationaal Park. Een mogelijke verklaring voor het verschil tussen deze uitkomsten en die uit de enquêtes en interview, is dat in de stelling heel erg de nadruk lag op het 'gezamenlijk vaststellen' van deze minimeisen. Hierdoor hadden zij wellicht het gevoel dat de regie voor het bepalen van deze minimeisen meer bij henzelf kwam te liggen, in plaats van dat deze door het ministerie van LNV worden vastgelegd. Daarnaast



was ook de inhoud van deze minimumeisen niet gedefinieerd. Wellicht dat parken bij deze minimumeisen een andere perceptie hadden dan de twaalf criteria uit de Standaard.

4.1.3. Bovenliggende beleidsuitgangspunten zijn onvoldoende scherp

Er bestaat niet alleen onduidelijkheid en verschillende meningen over het doel waarvoor de Standaard als instrument wordt ingezet. Ook over de intenties van het bovenliggende beleid voor de Nationale Parken bestaan verschillende interpretaties en meningen.

Een citaat uit een interview: *"We zitten in een transitie, dat vraagt om speelruimte. Die hebben we de afgelopen jaren gehad. Er is nu ook roep om duidelijkheid om lijn, om knopen door te hakken en duidelijker te zijn over een aantal dilemma's."*

Hieronder worden de belangrijkste onduidelijkheden en discussiepunten beschreven.

1. **Verschuilde ideeën over wat de minimale kwaliteit en omvang (aandeel) van natuur en landschap moet zijn binnen de verbrede benadering van Nationale Parken.**

Volgend op de verbrede ambities van de Nationale Parken 'nieuwe stijl', bevat de Standaard ambities en criteria voor natuur en landschap, identiteit en aantrekkingskracht, sociaaleconomische ontwikkeling, educatie en onderzoek. Er bestaat verschillende interpretaties en ideeën over deze verbreding en de doorwerking hiervan in de Standaard. Momenteel is het niet eenduidig hoe het 'natuur- en landschapsbelang' zich verhoudt tot deze verbrede doelstellingen. Sommigen zijn van mening dat het thema 'natuur en landschap' binnen de Standaard het meest prioritair is aangezien dit thema als eerste in de Standaard wordt beschreven. Anderen menen dat er geen gradatie zit in het gewicht van de thema's zoals ze in de Standaard aan bod komen. Voor een duurzame ontwikkeling van Nationale Parken achten zij het van belang dat er zowel aandacht is voor het element 'planet, alsook voor de elementen 'people' en 'profit'

Verschuilde bestaande parken en terreinbeherende organisaties geven aan dat de kwaliteit en het aandeel van natuur en landschap hét aspect is dat Nationale Parken juist zo uniek en onderscheidend maakt. Deze moeten volgens hen daarom een wezenlijk aandeel blijven binnen de Nationale Parken die met de verbrede doelstellingen aan de slag gaan. Zij pleiten voor het explicieter maken van het natuurbelang binnen het Nationale Parken-beleid en deze prioritering ook een plek te geven in de Standaard, bijvoorbeeld in de vorm van minimumvereisten of knock-out criteria. Het is waarschijnlijk dat de mening van deze groep wordt versterkt door de wijze waarop de twee Nationale Parken in oprichting in hun statusaanvragen invulling hebben gegeven aan het Nationale Parken-beleid, waarbij hoog stedelijk en -agrarisch gebied een wezenlijk aandeel vormen van de gebiedsbegrenzing. De Adviescommissie Nationale Parken spreekt in de 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 welke verhouding tussen natuur en niet-natuur als passend wordt gezien.

Een citaat uit een interview: *"Het gaat mis met de 'nieuwe stijl', want de focus moet op landschap en natuur liggen. De rest wordt nu opgeklopt en gaat ten koste van waar het om zou moeten gaan"*.

De parken in oprichting, de parken die willen uitbreiden, het ministerie van LNV en partners uit de ondernemers-, marketing- en toerismesector benadrukken juist de meerwaarde van de verbrede benadering omdat die volgens hen kansen biedt om natuur te behouden en te versterken. Bijvoorbeeld door een betere samenwerking met agrariërs en door natuur te verbinden met de stad. Op deze manier kan een Nationaal Park als vliegwielen fungeren voor een bredere (natuurinclusieve) gebiedsontwikkeling. Dit leidt er weer toe dat de omgeving zich meer betrokken voelt bij een Nationaal Park en het draagvlak voor natuurbehoud en -ontwikkeling toeneemt.

Een citaat uit een interview: *"Het gaat erom hoe je topnatuur en -landschap in een hoog-dynamische stedelijke regio kunt behouden en versterken. Het scheiden van stad en land is niet meer van deze tijd. Dus we willen stad en land met elkaar verbinden. (...) De ambities van Nationale Parken 'nieuwe stijl' kun je niet los zien van gebiedsontwikkeling"*.



2. Veel verschillende ideeën over de gewenste toekomstige inrichting van het parkenstelsel.

In het afgelopen decennium zijn er verschillende beleidsuitgangspunten geformuleerd en adviezen gegeven die betrekking hebben op de inrichting van het Nederlandse parkenstelsel. Doordat deze beleidsuitgangspunten en adviezen soms multi-interpretabel zijn of doordat er tot op heden beperkt opvolging aan is gegeven, ontbreekt het momenteel aan een heldere en eenduidige visie op hoe het stelsel van Nationale Parken in Nederland er in de toekomst uit zou moeten komen te zien. Hieronder staan enkele voorbeelden van bovengenoemde:

- In de motie uit 2014 wordt gerefereerd aan het ontwikkelen van Nationale Parken 'nieuwe stijl' terwijl hier, noch in de motie, noch in de Nationale Parken Deal, een heldere duiding wordt gegeven wat hieronder precies moet worden verstaan. Het is bijvoorbeeld ook niet duidelijk of er naast Nationale Parken 'nieuwe stijl' ook Nationale Parken 'oude stijl' blijven bestaan.
- In het programmaplan 2015-2018 staat het streefbeeld dat Nationale Parken in 2030 zijn verworven tot nationale iconen met natuurkernen van (inter)nationale allure en aantrekkingskracht. Om hier invulling aan te geven heeft het programma als ambitie om van de afzonderlijke Nationale Parken samen een sterk merk te maken. Daarbij wordt aangegeven dat, om deze beweging mogelijk te maken, het nodig kan zijn dat de huidige Nationale Parken worden uitgebreid, samengevoegd, opgewaardeerd (voorzieningen, toegankelijkheid) of een andere kwalificatie krijgen. Tot op heden zijn er weinig parken die hun gebiedsbegrenzing hebben uitgebreid (alhoewel er hiertoe wel verschillende bewegingen zijn) en zijn enkele initiatieven om bestaande parken samen te voegen nog in een prematuur stadium. Hieruit volgt de vraag in hoeverre bovenstaande ambities uit het programmaplan 2015-2018 binnen de tijdshorizon tot 2030 reëel haalbaar zijn. .
- In het adviesrapport 'Nationale Landschapsparken: Oriëntatie op nieuwe Nationale Parken van wereldklasse' (nov. 2020) bepleit de Commissie Verkenning Nationale Parken om vijf internationaal onderscheidene landschapsparken in te richten. Staatsbosbeheer geeft op zijn website aan dat zij, in gezamenlijkheid met RCE, met dit advies een bijdrage willen leveren aan de realisatie van de Nationale Parken 'nieuwe stijl'⁶. De minister van LNV stelt in de verzamelbrief natuur aan de Tweede Kamer (mei 2021) dat het aanwijzen van vijf Nationale Landschapsparken momenteel een stap te ver gaat. Het feit dat met de aanduiding Nationaal Park 'nieuwe stijl' in het werkprogramma 2019-2022 iets anders wordt voorgesteld dan de betekenis die de Commissie Verkenning Nationale Parken hieraan geeft, wekt verwarring.

De implicaties van bovenstaande adviezen en beleidsuitgangspunten voor het parkenstelsel zijn niet helder; blijft er in de toekomst zowel ruimte bestaan voor bestaande Nationale Parken alsook voor de Nationale Parken 'nieuwe stijl' c.q. de geambieerde grotere (gecombineerde) eenheden van Nationale Parken? En past een dergelijke diversiteit van parken binnen één stelsel? Vooralnog hebben noch de partners van de Nationale Parken Deal gezamenlijk, noch het ministerie van LNV als systeemverantwoordelijke hier een duidelijke keuze in gemaakt. Het wordt door een grote groep betrokkenen wel wenselijk geacht om hierin een keuze te maken.

Een citaat uit een interview: *"In november 2017 was er nog een stuk geschreven over hoe we met oude parken om zouden moeten gaan. Daar hebben we lang over gediscussieerd. Oude parken wilden dat het bleef zoals het was. Er was een overgangsfase beschreven om elke zes of twaalf jaar te worden herbeoordeeld. Dat moest eruit".*

3. Disbalans tussen de huidige ambities en de huidige financiering en regievoering.

Er bestaan twijfels over de haalbaarheid van de ambities uit de Nationale Parken Deal door de huidige (beperkte) financiering en regievoering op het Programma. De parken met de ambitie om uitwerking te geven aan de beoogde transitie van de Nationale Parken, ervaren hierdoor onvoldoende slagkracht. Keuzes over (structurele) financiering en de wijze waarop het Rijk, de provincies en de regio invulling geven aan hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de beoogde transitie van Nationale Parken, zijn nodig om een goede uitwerking te kunnen geven aan de huidige ambities, dan wel om te bepalen wat haalbare ambities zijn voor een nog nader vorm te geven toetsingskader.

⁶ [Advies over Nationale parken Nieuwe Stijl \(staatsbosbeheer.nl\)](#)



Een citaat uit een interview: *“Je kunt alleen succesvol zijn als de randvoorwaarden, zoals governance en financiering, goed geregeld zijn. Dan kun je pas gaan praten over regels en toetsing. Anders breng je geen verandering teweeg” (...)* *“De basisfinanciering is heel belangrijk. Alle inzet en tijd die wij moeten besteden om ieder jaar de financiering weer geregeld te krijgen, kunnen wij niet benutten om aan andere relevante zaken te werken”.*

4. Doorwerking van de internationale kaders voor Nationale Parken in Nederland.

In de Nationale Parken Deal staat dat het Programma opereert binnen, respectievelijk aansluit, bij bestaande internationale en nationale wettelijke afspraken en kaders, bijvoorbeeld de IUCN-criteria voor Nationale Parken. Ook in het Programma zelf wordt dit uitgangspunt bevestigd door te stellen dat Nationale Parken voldoen aan de IUCN-criteria behorende bij de categorie waarvoor zij zijn aangemeld.

Er bestaat verschil van inzicht over de mate waarop het Nederlandse parkenstelsel congruent moet zijn met de internationale kaders voor Nationale Parken (vormgegeven door IUCN). Daarbij gaat het onder andere om de keuze onder welke categorie van de IUCN⁷ de Nederlandse Nationale Parken worden aangemeld en hoe wordt omgegaan met de 75%-regel van IUCN. Deze regel stelt dat tenminste 75% van het gebied binnen de begrenzing van het Nationaal Park moet corresponderen met de doelstellingen die behoren bij de IUCN-categorie waarvoor een gebied is aangemeld⁸.

De huidige Nationale Parken in Nederland zijn bij de IUCN aangemeld onder categorie II ('National Park'). Deze categorie van Nationaal Park is bedoeld voor natuurlijke of nagenoeg natuurlijke natuur. Uit een advies van de World Commission on Protected Area's (WCPA), dat op verzoek van IUCN-Nederland is opgesteld, blijkt dat de meeste Nationale Parken in Nederland echter eigenlijk niet passend zijn voor deze categorie II omdat de meeste gebieden worden gekenmerkt als antropogene ecosystemen (i.e. door de mens gemaakte ecosystemen met langdurige interactie tussen mens en natuur). Passender volgens het advies zou zijn om de huidige Nationale Parken onder een andere categorie aan te melden, bijvoorbeeld IV ('Habitat or species management area') of V ('Protected Landscape/Seascape').

Daarnaast adviseert het WCPA om een beter onderscheid te maken tussen de criteria voor het 'aanwijzen' van Nationale Parken en de criteria voor het management en beheer. Dit betekent dat een Nationaal Park in zijn geheel zou kunnen worden aangemeld onder bijvoorbeeld categorie V, waarbinnen enkele natuurkernen liggen die qua management en beheer zoveel mogelijk opschuiven naar een categorie II.

De wijziging van de IUCN-categorie heeft overigens geen effect op de statusaanduiding Nationale Parken zoals deze in Nederland wordt gehanteerd. Het leidt internationaal wel tot meer helderheid en eenduidigheid in hantering van de categorieën.

Een groot gedeelte van de betrokkenen geeft aan dat zij vinden dat Nederland zelf moeten bepalen welke betekenis zij aan het begrip Nationaal Park willen geven en dat daarin de internationale IUCN kaders voor categorie II Nationale Parken niet leidend hoeven te zijn. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de Nationale Parken in Nederland onder een andere IUCN-categorie aan te melden.

Een citaat uit een interview: *“Laten we eerst kijken wat we willen met de Standaard; de breedte van opgaven, verhouding donker-lichtgroen. Er is discussie over de categorieën van IUCN, die moet volgen op de uitkomst van wat we met de Standaard willen”.*

4.2. De inhoud van de Standaard

De constatering dat enerzijds het doel van de functie van het instrument Standaard niet helder is, en dat anderzijds ook verschillende interpretaties en meningen bestaan over de bovenliggende programmadoelen en het Nationale Parken-beleid, maakt het lastig om de Standaard als beleidsinstrument goed te evalueren en gefundeerde

⁷ De IUCN National Parks and Protected Areas Commission (CPNAP) definieert 6 categorieën beschermde gebieden.

⁸ [IUCN Guidelines for Applying Protected Area Management Categories](#)



uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan. Daarnaast zullen eventuele keuzes ten aanzien van het bovenliggende beleid, ook een vertaling moeten krijgen naar het nieuw op te stellen beleidskader.

Ondanks deze constatering is toch geprobeerd om de huidige Standaard op basis van ervaringen te evalueren op inhoud. Daarbij is, waar mogelijk, onderscheid gemaakt tussen de functie van de Standaard als beleidsdocument en als toetsingskader. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste constatering voor wat betreft de inhoud van de Standaard.

Tabel 3: De werkversie van de Standaard bevat acht thema's en twaalf criteria

Thema	Criterium
1. Natuur en landschap	1. Omvang 2. Ecologische samenhang met natuurlijke processen 3. Natuur-, cultuur- en landschappelijke waarden zijn onderscheidend
2. Eigen gebiedsidentiteit en aantrekkingskracht	4. Ruimtelijke inrichting en waarden in overeenstemming met de gebiedsidentiteit 5. Samenhang en identiteit 6. Herkenbaarheid en beleefbaarheid
3. Sociaal economische ontwikkeling	7. Verbondenheid met regionale gemeenschap
4. Educatie	8. Educatie
5. Wetenschappelijk onderzoek	9. Onderzoek
6. Governance	10. Governance
7. Vereiste plannen	11. Ambitiedocument
8. Uitvoeringsagenda en resultaatbeschrijvingen	12. Uitvoeringsagenda en resultaatbeschrijvingen

4.2.1. Reflectie op de inhoud

Betrokkenen zijn overwegend positief over de inhoud van de Standaard en beoordelen deze gemiddeld met een 6,7. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen de Standaard als ambitiedocument en als toetsingskader. De Standaard wordt gezien als een goede eerste uitwerking van de Nationale Parken Deal, die voor de oefenfase voldeed.

In tabel 4 is te zien dat de eerste twee thema's uit de Standaard ook als meeste relevant worden geacht. Opvallend is dat het criterium 'omvang' qua relevantie slechts als 6^e eindigde (niet opgenomen in de tabel) hoewel er veel belang wordt geacht om concretere invulling te geven aan dit criterium.

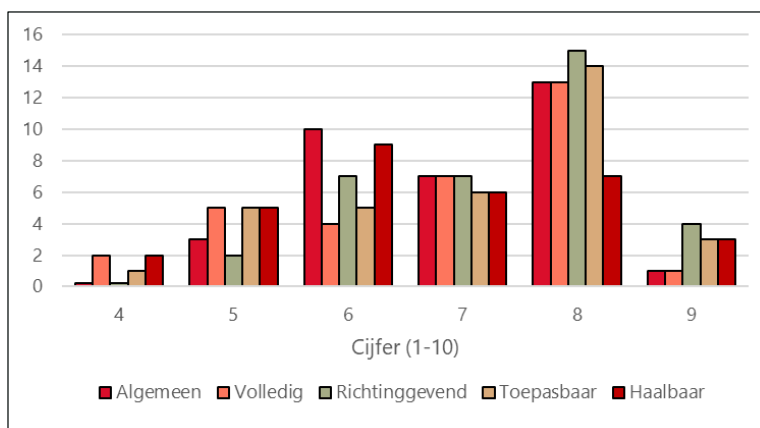
In figuur 4 zijn de kwantitatieve waarderingen van de Standaard weergegeven zoals deze zijn opgehaald in de enquête. Onderstaand wordt verder ingegaan op de waardering van de Standaard, voor wat betreft: volledigheid, richtingevendheid, toepasbaarheid, haalbaarheid en actualiteit.



Tabel 4: Top 3 van criteria die als meest relevant worden beschouwd

1.	Criterion: 'Natuur, cultuur- en landschappelijke waarden zijn onderscheidend' – <i>Thema natuur en landschap</i>
2.	Criterion: 'Ecologische samenhang met natuurlijke processen' – <i>Thema natuur en landschap</i>
3.	Criterion: 'Samenhang en identiteit' – <i>Thema Eigen gebiedsidentiteit en aantrekkingskracht</i>

Figuur 4. Totalscore: inhoudelijke waardering van de Standaard



Volledigheid

Bij de volledigheid gaat het om de mate waarin de criteria van de Standaard de doelen van de Nationale Parken Deal dekken, of dat nog aspecten worden gemist. De volledigheid van de Standaard wordt gemiddeld met een 6,6 beoordeeld. Betrokkenen geven aan, in principe, geen prioritaire onderwerpen te missen in de Standaard als instrument voor de bestaande parken. Een aantal betrokkenen vindt dat de onderwerpen duurzaam toerisme, communicatie en marketing te beperkt zijn uitgewerkt. Daarnaast wordt genoemd dat een koppeling met grote transitieopgaven zoals landbouw-, energie- en klimaatopgaven worden gemist. Deze onderwerpen zijn wel specifiek benoemd als één van de vijf strategische doelen in het werkprogramma 2019-2022.

Een deel van de betrokkenen, vooral vanuit de parken, is van mening dat de Standaard geen criteria zou moeten bevatten voor governance en plannen. De Standaard zou moeten gaan over wat het doel is van de Nationale Parken en niet over hoe dit op regionaal niveau wordt georganiseerd en welke plannen opgeleverd moeten worden.

Richtinggevendheid

Bij de richtinggevendheid gaat het om de mate waarin de criteria voldoende duidelijk aangeven wat de beoogde ontwikkeling moet zijn. Betrokkenen beoordelen de richtinggevendheid van de Standaard gemiddeld met een 7,1. Men ziet de Standaard als hét document waarin de ambities voor de Nationale Parken 'nieuwe stijl' zijn beschreven. Het is daarmee leidend in de transitie naar deze 'nieuwe stijl' en helpt om invulling te geven aan de doelen van de Nationale Parken Deal. Voor statusaanvragers of parken die willen opschalen, heeft de Standaard als kapstok gefungeerd voor het opstellen van de aanvraag of ambitiesdocumenten. Betrokkenen geven aan dat de ambities op hoofdlijnen zijn en daarom soms vaag. Er ontbreken heldere normen of minimumvereisten. De Standaard is daardoor multi-interpretabel. Dit is met name lastig bij een aanvraag voor de status van Nationaal Park. Zowel voor de statusaanvragers om te bepalen waar een gebied minimaal aan moet voldoen, als voor de Adviescommissie die met de Standaard geen scherpe handvatten heeft om te toetsen. Het positieve van deze ambities op hoofdlijnen is dat het ruimte geeft voor maatwerk in de individuele parken.

Als aanvulling op de Standaard wordt de Leidraad over het algemeen positief gewaardeerd. De Leidraad geeft meer diepgang op de thema's en daarmee wordt meer duidelijkheid geboden.

Toepasbaarheid

De toepasbaarheid gaat om de mate waarin de Standaard werkbaar is in de praktijk. Betrokkenen beoordelen de Standaard voor wat betreft toepasbaarheid met een 6,9. De Standaard is globaal, maar de parken kunnen er over het algemeen mee aan de slag. In de praktijk wordt de Standaard gebruikt voor het structureren van bijvoorbeeld jaarplannen en de projectplannen ten behoeve van de regeling Tijdelijke Ondersteuning van het ministerie van LNV.

Haalbaarheid

Bij haalbaarheid gaat het om de mate waarin de criteria van de Standaard realistisch zijn voor de parken. De haalbaarheid van de Standaard wordt gemiddeld met een 6,5 beoordeeld. Betrokkenen vinden de ambities beperkt of niet haalbaar door het ontbreken van (structurele) financiering. Daarnaast noemen parken als reden dat er nog



maar weinig tijd is geweest om de ambities te verwezenlijken. Dit is volgens hen een proces van lange adem. De verbrede doelstellingen in de Standaard maken het daarnaast lastig voor de parken om hun focus te bepalen. Voor parken is het, vanwege beperkte slagkracht, een uitdaging om veel verschillende criteria tegelijkertijd op te pakken. Deze parken hebben aangegeven behoefte te hebben aan prioritering binnen de Standaard. De niet-prioritaire criteria zouden kunnen worden gezien als een ontwikkeldoel of 'stip op de horizon' waar in een bepaalde periode, bijvoorbeeld vijf jaar, naartoe gewerkt wordt.

Actualiteit

Bij actualiteit gaat het om de mate waarin de criteria passend zijn bij de actuele wensen, behoeften en ontwikkelingen. Er worden geen ontwikkelingen genoemd die toegevoegd moeten worden. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de huidige criteria nog passend zijn. Betrokkenen waarschuwen voor het (te) snel aanpassen van het natuurbeleid. Natuurbehoud en -ontwikkeling kost tijd en elke vier of vijf jaar beleid herzien is dan niet behulpzaam. Daarom pleit men ervoor de Standaard voor een langere tijd vast te stellen, maar bijvoorbeeld de Leidraad wel periodiek te herzien, zodat deze past bij de ontwikkelingen van dat moment. Een voorbeeld hiervan is bezoekersmanagement, dat sinds de komst van corona meer aandacht heeft gekregen.

4.2.2. Reflectie op de afzonderlijke criteria uit de Standaard

Naast de Standaard als geheel, zijn ook de individuele criteria geëvalueerd voor wat betreft de volledigheid, richtinggevendheid, toepasbaarheid en haalbaarheid. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste constatering en weergegeven. Vooral ten aanzien van de thema's Natuur & Landschap (criteria: Omvang; Ecologische samenhang met natuurlijke processen; Natuur-, cultuur- en landschappelijke waarden zijn onderscheidend), Vereiste plannen en Uitvoeringsagenda en resultaatbeschrijvingen geldt een aantal aandachtspunten. In sommige gevallen wordt hiervoor door betrokkenen een suggestie voor optimalisatie meegegeven en in andere gevallen betreft het alleen een aandachtspunt.

Tabel 5: Reflecties op de 12 criteria uit de Standaard:

Criteria	Reflecties
1. Omvang	
▪ Volledigheid:	Het is onduidelijk hoe dit criterium zich verhoudt tot de 75% regel van de IUCN.
▪ Richtinggevendheid:	De marge tussen 10.000 en 100.000 ha omvang wordt als erg ruim ervaren. Betrokkenen pleiten voor een betere duiding voor wat betreft de verhouding natuur-niet natuur.
▪ Haalbaarheid	Lastig als meerdere gemeenten en provincies binnen de begrenzing van een Nationaal Park vallen.
2. Ecologische samenhang met natuurlijke processen	
▪ Richtinggevendheid:	Het is onduidelijk op welk niveau het landschap een eenheid moet zijn.
▪ Haalbaarheid:	Er wordt betwijfeld of de geambieerde natuurlijke processen op grote schaal voorkomen dan wel haalbaar zijn.
3. Natuur-, cultuur- en landschappelijke waarden zijn onderscheidend	
▪ Richtinggevendheid:	Betrokkenen vinden dat dit criterium erg vrijblijvend is geformuleerd.
▪ Haalbaarheid:	Er wordt betwijfeld hoeveel internationaal onderscheidende natuur in Nederland voorkomt (met uitzondering van enkele natuurgebieden)
4. Ruimtelijke inrichting en waarden	Geen opmerkingen.
5. Samenhang en identiteit	Geen opmerkingen.
6. Herkenbaarheid en beleefbaarheid	
▪ Richtinggevendheid:	De wijze waarop invulling moet worden gegeven aan duurzaam toerisme is zeer beperkt uitgewerkt. Het is niet duidelijk wat de minimale inzet op dit thema zou moeten zijn.
7. Verbondenheid met regionale gemeenschap	
▪ Richtinggevendheid:	Betrokkenen vinden dit criterium onvoldoende richtinggevend. De Leidraad biedt meer houvast voor dit thema.
8. Educatie	
▪ Richtinggevendheid:	Het is op basis van het criterium in de Standaard niet duidelijk wat de minimale inzet op dit thema zou moeten zijn. Mogelijk dat deze op basis van de Educatiestrategie kunnen worden ingevuld. geeft hier wel richting aan, maar de minimale inzet zou
▪ Haalbaarheid:	



	Enkele parken geven aan de huidige subsidiebudgetten van IVN onvoldoende zijn om een goede invulling te kunnen geven aan dit criterium.
9. Onderzoek	
▪ Richtinggevendheid:	Het is niet duidelijk wat de minimale inzet op dit thema zou moeten zijn. De Standaard geeft weinig handvatten om een programma of plan te schrijven voor onderzoek.
10. Governance	
▪ Volledigheid	Betrokkenen beschouwen dit als een ongewenst criterium voor een Standaard met functie als toetsingskader. Zij vinden dat dat de invulling van dit criterium aan de regio moet worden overgelaten.
11. Ambitiedocument	
▪ Volledigheid:	Betrokkenen beschouwen dit als een ongewenst criterium voor de Standaard als toetsingskader. Zij vinden dat de invulling van dit criterium aan de regio moet worden overgelaten. Betrokkenen vinden dat er ook een recreatieplan en een zoneringsplan ter bescherming van kwetsbare natuur zou moeten worden geschreven.
▪ Toepasbaarheid:	Voor statusaanvragers is dit criterium overbodig aangezien zij al over een dergelijk document beschikken t.b.v. de statusaanvraag.
12. Uitvoeringsagenda en resultaat-beschrijvingen	
▪ Volledigheid	Betrokkenen beschouwen dit als een ongewenst criterium voor een Standaard met de functie als toetsingskader. Zij vinden dat de invulling van dit criterium aan de regio moet worden overgelaten.

4.3. Leerervaringen uit recente statusaanvragen

Sinds het vaststellen van de Standaard (als werkversie) in 2018, heeft de Standaard een rol gehad bij twee statusaanvragen voor Van Gogh Nationaal Park en Nationaal Park Hollandse Duinen. Voor Nationaal Park Nieuw Land geldt dat de statustoekenning weliswaar plaatsvond na het vaststellen van de Standaard, maar dat de statusaanvraag werd ingediend voordat de Standaard werd vastgesteld. De statusaanvraag was daarom gebaseerd op de, op dat moment, bestaande regelgeving in de vorm van de Wet natuurbescherming.

In het Instellingsbesluit van de Adviescommissie Nationale Parken (2021) staat benoemd dat de Commissie adviseert over de aanvragen op grond van de eisen die voortvloeien uit de Wet natuurbescherming én de Standaard. Dit is ook met de partners van de Nationale Parken afgesproken. Gezien de huidige status van de Standaard is dit vooralsnog een informele toets.

Tijdens de beoordelingen van de statusaanvragen voor Nationaal Park Hollandse Duinen en Van Gogh Nationaal Park heeft de Commissie gewezen op het inhoudelijk gat dat bestaat tussen de wettelijke criteria (sectoraal ingestoken vanuit het belang natuurbescherming) en de criteria uit de Standaard (ingestoken vanuit een 'verbrede' benadering ten behoeve van de transitie van de Nationale Parken). Vanwege het ontbreken van een juridische status van de Standaard is de inhoud van de huidige Wet natuurbescherming leidend in hun advies. Het ministerie van LNV heeft daarop aangegeven dat het beleidskader en het wettelijk kader voor de statusaanvragen, mede op basis van deze evaluatie, in de toekomst passend moeten worden gemaakt.

In de toelichting op het advies⁹, over de statusaanvraag Nationaal Park Van Gogh geeft de Adviescommissie aan:

“Dit betekent dat de huidige Wet natuurbescherming nu het enige juridische kader vormt voor het advies en dat de nieuwe criteria uit de Standaard enkel kunnen worden gebruikt als werkkader. Om die reden heeft de Commissie besloten om haar advies in de eerste plaats te baseren op de vigerende Wet natuurbescherming. Daarnaast is de aanvraag ook getoetst aan de hand van de criteria uit de Standaard, om hiermee een doorkijk naar een toekomstige situatie te geven”.

Alhoewel de toetsing van de statusaanvragen op basis van de criteria uit de Wet natuurbescherming momenteel dus leidend is, hebben de statusaanvragers in deze evaluatie aangegeven zich vooraf uitgenodigd te hebben gevoeld om de aanvraag vooral te baseren op de Standaard, waarmee ook veel energie in de regio los kwam. Beide aanvragers waren in de veronderstelling dat het voldoen aan de inhoud van de Standaard ook zou betekenen dat

⁹ Zie Advies over aanvraag statustoewijzing Nationaal Park Van Gogh i.o.- Adviescommissie, 9 maart 2019 (blz. 3)



de statusaanvraag positief zou worden beoordeeld. De inhoud van de Standaard zou immers een vertaling moeten zijn van het Rijksnatuurbeleid en de ambities uit de Nationale Parken Deal. In de toetsing bleek dat de Adviescommissie op beide statusaanvragen echter geen positief advies kon afgeven op basis van de wettelijke tekst uit de Wet natuurbescherming. Daarbij opgemerkt dat de Adviescommissie in beide adviezen richting statusaanvragers aangeeft dat de aanvragen momenteel ook niet voldoen aan de ambities uit de Standaard.

Uit het proces van de statusaanvragen is gebleken dat betrokkenen en de Commissie vinden dat voor enkele criteria in de Standaard heldere en kwantitatieve minimumeisen ontbreken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om criterium 3: 'Natuur-, cultuur- en landschappelijke waarden', criterium 6: 'Herkenbaarheid en beleefbaarheid', criterium 8: 'educatie', en criterium 9: 'onderzoek' (zie voor nadere duiding hoofdstuk 4.2).

Daarnaast zijn sommige criteria multi-interpretabel. Dit maakt dat de aanvragers deze criteria anders kunnen interpreteren dan de Adviescommissie en er binnen de Commissie zelf ook discussie kan ontstaan met als gevolg dat een aanvraag niet eenduidig kan worden beoordeeld. Daarbij gaat het onder andere over de criteria ten aanzien van de minimale omvang, de eisen waar een (deel)gebied aan moet voldoen om binnen de begrenzing van het Nationaal Park te vallen en de verhoudingen tussen natuur en niet-natuur. Voor dit laatste geldt dat in de beoordeling is teruggevallen op de IUCN-criteria wat vervolgens bij de aanvragers vraagtekens oproept. Ook bleek in het beoordelingstraject dat er in de Standaard geen duidelijk onderscheid is gemaakt tussen de selectiecriteria en criteria voor het management en beheer van de Nationale Parken. Hierdoor is niet helder of een statusaanvraag bij de beoordeling moet voldoen aan alle twaalf criteria uit de Standaard (indien het geval de Standaard in de toekomst formeel zou worden gebruikt als toetsingskader).

Tot slot wordt geconstateerd dat rondom het proces van de aanvraag eerder en meer intensieve afstemming, zowel tussen de parken in oprichting, het ministerie van LNV (verantwoordelijk voor de aanwijzing van Nationale Parken) en de provincies (verantwoordelijk voor de voordracht van statusaanvragen) had moeten plaatsvinden. Dit om aan de voorkant duidelijkheid te bieden over de kansen en knelpunten van de aanvraag. In de evaluatie is het idee geopperd om bijvoorbeeld de Visitatiecommissie hier een rol in te geven. Ook de communicatie gedurende het proces vraagt aandacht. Bijvoorbeeld als het gaat om het sturen van een ontvangstbevestiging na indienen van een statusaanvraag en directe communicatie met de aanvrager gedurende het proces. Ook wanneer er nog geen heldere inhoudelijke terugkoppeling over de beoordeling te geven is.



5. Conclusies en vervolg

5.1. Conclusies evaluatie van de Standaard

In deze paragraaf worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord en vormen daarmee de conclusies van dit onderdeel van de evaluatie.:

1. In hoeverre is de Standaard, gezien de doelen die beoogd worden met het Nationale Parken-beleid, een passend instrument?
2. 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?
3. Hoe actueel zijn de ambities?
4. Wat zijn de belemmeringen en succesfactoren bij het toepassen van de Standaard?
5. Welke leerervaringen bij de recente statusaanvragen van Nieuwland, Van Gogh en Hollandse Duinen kunnen we benutten bij de vormgeving van een nieuw beleids- en juridisch kader?

Conclusie 1

De mate waarin de Standaard een passend instrument is, kan gezien onduidelijkheden rond de functie van de Standaard, doelen en de nog te maken beleidskeuzes ten aanzien van het Nationale Parken-beleid, niet beantwoord worden.

De huidige vorm van de Standaard wordt momenteel vooral gebruikt als een ambitiesdocument door bestaande parken. Daarnaast wordt de Standaard ingezet als (niet juridisch verankerd) toetsingskader voor statusaanvragen van nieuwe parken, met het oog op de mogelijke toekomstige ontwikkeling van de Standaard als formeel toetsingskader. Het heeft hiermee dus in principe twee uiteenlopende functies. Voor beide functies geldt dat een Standaard een werkbaar instrument kan zijn maar dat het verenigen van beide functies in één document lastig is gebleken in de praktijk.

Als het gaat om de Standaard als ambitiesdocument heeft volgens het overgrote gedeelte van de betrokkenen de Standaard een bijdrage geleverd aan het realiseren van de ambities en de doelen van de Nationale Parken Deal en het Programma. Echter, enkele ambities en doelen uit de Nationale Parken Deal en het Programma zijn onvoldoende duidelijk en sommige roepen discussie op. Deze onduidelijkheden en discussies over het bovenliggende beleid hebben als gevolg dat dit doorwerkt naar de Standaard als instrument en de functionaliteit ervan.

Aspecten uit het Nationale Parken-beleid die tot onduidelijkheden of discussie leiden, zijn:

- Er bestaat verschil in interpretatie en inzicht over hoe het natuurbelang zich zo moeten verhouden tot de 'brede ontwikkelings-scope' uit de programmadoelen. Ook in de Standaard is onduidelijk hoe het thema 'natuur en landschap' zich qua weging verhoudt tot de overige thema's.
- Een grote groep betrokkenen vraagt zich af naar welke toekomstige inrichting van het parkenstelsel in Nederland wordt toegewerkt. Bestaat er in de toekomst Nationale Parken 'nieuwe stijl' náást de parken die zijn ingesteld onder het 'oude regime'? En zo ja, wat wordt de samenhang daartussen? Of is het de intentie dat alle Nationale Parken zich ontwikkelen tot deze 'nieuwe stijl'? Indien het antwoord is dat er meerdere categorieën van parken gaan ontstaan, moet dit ook worden doorvertaald naar de criteria in de Standaard
- De doorwerking van de internationale kaders voor Nationale Parken in Nederland. In de Nationale Parken Deal staat dat het Programma opereert binnen, respectievelijk aansluit, bij bestaande internationale en nationale wettelijke afspraken en kaders, waaronder de IUCN-criteria. Momenteel zijn de Nederlandse Nationale Parken aangemeld onder IUCN categorie II ('National Park'), maar correspondeert het merendeel van de parken niet met de daarvoor geldende criteria (zie 4.1.3 punt 4). Het zou passender zijn als deze parken worden aangemeld onder categorie IV of V, zonder dat dit effect hoeft te hebben op de status 'Nationaal Park'. Ook zijn de IUCN uitgangspunten niet concreet doorvertaald naar de criteria in de Standaard. Door betrokkenen wordt betwijfeld of de internationale kaders (met in het bijzonder de criteria die gelden voor IUCN categorie II) wel zo leidend moeten zijn bij het vormgeven van het parkenstelsel in Nederland.
- De balans tussen ambities en huidige financiering en regievoering wordt gemist. Dit maakt dat de veelheid en veelomvattendheid van de ambities, met name de doelstelling voor kwaliteitsverbetering, door Nationale Parken niet haalbaar worden geacht.



Er bestaat een grote behoefte bij betrokkenen om op bovenstaande aspecten eerst (beleids)keuzes te maken om deze daarna te kunnen vertalen naar een nieuw beleidskader. Daarbij wordt opgemerkt dat een gedeelte van deze discussiepunten al bekend waren tijdens de totstandkoming van de Standaard. Met het destijds genomen besluit om de Standaard in de afgelopen drie jaar als werkkader te gebruiken, is ervaring opgedaan die kan worden benut om ten aanzien van verschillende aspecten nu meer richtinggevende beleidskeuzes te maken.

Conclusie 2 **De criteria van de Standaard zijn in voldoende mate volledig, richtinggevend, werkbaar, toepasbaar en haalbaar voor de parken en andere partners die er mee moeten werken. Afhankelijk van de uitkomsten van enkele voorliggende beleidskeuzes, zijn aanpassingen nodig in de criteria in de Standaard.**

Ondanks dat er ten aanzien van de Standaard onduidelijkheden en verschil van inzichten bestaan over de interpretatie en invulling van enkele criteria en de (toekomstig) beoogde toepassing als beleidsinstrument, zijn betrokkenen overwegend positief over de inhoud van de Standaard. Deze wordt gemiddeld beoordeeld met een 6,7. Het brede draagvlak voor de inhoud is deels te verklaren door de grote betrokkenheid van partners en parken bij het opstellen van de Standaard, maar ook door de relatieve vrijblijvendheid die de Standaard vooralsnog heeft. Hierdoor zijn er geen consequenties voor Nationale Parken wanneer criteria niet behaald worden. In dit laatste punt zit dus een tegenstrijdigheid met de wens voor meer richtinggevende criteria, vanuit de behoefte om de Standaard als toetsingskader te kunnen gebruiken.

Vrijwel alle parken geven aan dat de Standaard hen (deels) helpt om invulling te geven aan de programmadoelen. De Standaard heeft een aantal positieve ontwikkelingen in gang gezet. Zo heeft de verbrede doelstelling in de Standaard geleid tot hernieuwde energie bij het werken aan Nationale Parken en tot betrekken of aantrekken van nieuwe samenwerkingspartners.

Er is daarnaast grote tevredenheid over (de inhoud van) de Leidraad. Waar de Standaard helpt om een goed overzicht te geven van de relevante thema's die volgen uit de doelen uit de Nationale Parken Deal (het 'wat'), helpt de later opgestelde Leidraad bij de uitwerking hiervan.

Voorstellen voor inhoudelijke aanpassingen van de Standaard, die losstaan van eventuele keuzes op het bovenliggende beleidsniveau, zijn:

- Duidelijker onderscheid in criteria die een rol spelen bij de (toekomstige) statusverlening en de criteria die gelden als ambitie of richtlijn ten behoeve van management en beheer. Als het gaat om criteria ten behoeve van statusverlening is de brede opinie onder parken dat de criteria ten aanzien van 'governance' en 'plannen' hier geen onderdeel van uit zouden moeten maken.
- Het nader specificeren van criteria. Dit geldt zowel voor de Standaard als ambitiedocument en als toetsingskader vanuit de wens van parken om meer duidelijkheid te krijgen wat er 'minimaal' wordt verwacht.
- Het actualiseren van de inhoud van het nieuwe beleidskader op basis van opgedane inzichten bij het opstellen van de Leidraad. Daarbij gaat het onder andere om het toevoegen/aanpassen van criteria ten aanzien van duurzaam toerisme, regionale verbondenheid en identiteit (merk versus gebied).

Conclusie 3 **De Standaard is qua inhoud van onderwerpen, over het geheel genomen, voldoende actueel.**

In de evaluatie is geconstateerd dat de Standaard over het geheel genomen voldoende actueel is. Er worden geen essentiële inhoudelijke onderwerpen gemist. Wel geldt dat in het werkprogramma 2019-2022 de strategische doelen zijn geactualiseerd en dat de huidige Standaard een erg beperkte uitwerking geeft aan het geactualiseerde strategische doel: "de kwaliteiten van Nationale Parken verbeteren door synergie te zoeken tussen de transitieopgave voor de Nationale Parken en de landbouw-, energie- en klimaatopgaven." Het is aan te bevelen om de inhoud van een nieuw beleidskader hierop aan te vullen.

Naar aanleiding van de vraagstelling over de actualiteit van de Standaard, wordt door betrokkenen gepleit om de inhoud van een nieuw beleidskader voor een langere tijd vast te stellen, en deze niet periodiek te herzien vanwege (tijdelijke) politieke of maatschappelijke trends. Zij geven aan dat natuurbehoud en -ontwikkeling tijd vraagt en dat het periodiek actualiseren van een beleidskader daarbij niet als behulpzaam wordt geacht. Dit geldt voor de Standaard als ambitiedocument, maar bovenal voor een (toekomstige) juridische verankering van criteria uit de Standaard. Het wordt wel als mogelijkheid gezien om de Leidraad periodiek aan te vullen op nieuwe trends en ontwikkelingen. In dat geval wordt het wenselijk geacht de Leidraad gezamenlijk vast te stellen en daarmee een formele erkenning te geven.



Conclusie 4 **Succesfactoren, belemmeringen en onduidelijkheden bij het toepassen van de Standaard**

Aanvullend op de eerder genoemde knelpunten, discussiepunten en onduidelijkheden, wordt in onderstaande tabel een samenvatting gegeven van de succesfactoren, belemmeringen en onduidelijkheden bij het toepassen van de Standaard.

Tabel 6: Succesfactoren, belemmeringen en onduidelijkheden bij het toepassen van de Standaard

Succesfactoren	Belemmeringen en onduidelijkheden
<ul style="list-style-type: none">▪ Het opstellen van een Standaard heeft geleid tot hernieuwde aandacht en positieve stimulans voor samenwerking tussen partners van de Nationale Parken Deal.▪ De Standaard geeft richting aan de doelen uit de Nationale Parken Deal.▪ De ruimte voor een bepaalde mate van regionale invulling.▪ De brede benadering zijn een stimulans om binnen de regio de samenwerking aan te gaan. Hiermee kan een Nationaal Park fungeren als vliegwiel om regionale ontwikkelingen in gang te zetten.▪ Het ontbreken van juridische status maakt de Standaard meer uitnodigend om mee te werken. Er is minder vrees voor planologische en bedrijfsmatige beperkingen wanneer een gebied binnen de begrenzing van een Nationaal Park komt te vallen.	<ul style="list-style-type: none">▪ Geen helderheid over de status en intentie van de Standaard als instrument (nu en in de toekomst) beperken de inzetbaarheid. Richting en duidelijkheid voor de toekomst ontbreken hiermee voor de parken.▪ Bovenliggende beleidsdoelen en beleid zijn niet uitgekristalliseerd.▪ Geen onderscheid in selectiecriteria en management-/beheercriteria.▪ Ontbreken van prioritering in criteria.▪ Enkele niet eenduidige of gekwantificeerde criteria.▪ Geen concrete afspraak over het tijdsplan waarin uitwerking moet worden gegeven aan de inhoud van de Standaard.▪ Ontbreken van structurele financiële ondersteuning.▪ Inhoudelijk gat tussen de Standaard en wet natuurbescherming artikel 8.3.▪ Ontbreken van een (goed functionerend) auditsysteem waarmee het mogelijk is om bestaande parken periodiek te beoordelen op de overeengekomen criteria.

Conclusie 5 **Leerervaringen bij de recente statusaanvragen hebben met name betrekking op het bieden van duidelijkheid over waaraan een aanvraag wordt getoetst en het aanscherpen van het gezamenlijke proces.**

In aansluiting op bovengenoemde constatering en conclusies, is een aantal leerervaringen te noemen vanuit de recente statusaanvragen. Dit heeft in eerste instantie betrekking op het bieden van duidelijkheid over de toepassing van de Standaard, in relatie tot de Wet natuurbescherming. Zowel de aanvragers als de Adviescommissie constateren dat de verwachting richting de aanvragers gewekt is dat de Standaard het (inhoudelijk) uitgangspunt is. In de praktijk is gebleken dat de inhoud van het wettelijk kader leidend is geweest bij beoordeling van de aanvraag. In de praktijk kan de Adviescommissie momenteel alleen door de 'oogharen' naar de Standaard kijken, omdat deze nog geen juridische status heeft. Dit riep bij de Adviescommissie de vraag op hoe de Standaard precies meegenomen diende te worden, vanuit het besef dat de discussie over de Standaard en de in de toekomst gewenste status nog niet is uitgekristalliseerd. De huidige Standaard zonder juridische status is daarmee dus van weinig waarde geweest als richtsnoer voor nieuwe statusaanvragen.

Voor de inhoud van de Standaard geldt dat enkele criteria onvoldoende duidelijkheid bieden of multi-interpretabel zijn. Dit betreft onder andere de omvang van de natuurkern in relatie tot de landschaps- en regionale ontwikkelzones en gebieden met andere functies (stedelijk gebied, agrarisch gebied) en de gewenste verhouding tussen natuur en niet-natuur. Hierdoor is de Standaard in de huidige vorm nog niet volledig geschikt als toetsingskader. Afgezien van het feit dat deze momenteel ook geen juridische status heeft.

Rondom het proces van de aanvraag is geconstateerd dat (inhoudelijke) afstemming tussen initiatiefnemers, provincie en het ministerie van LNV meer vroegtijdig en intensiever plaats kan vinden om meer duidelijkheid te bieden over de kansen en knelpunten van de aanvraag. Ook is meer duidelijkheid gewenst over het te volgen proces bij indienen van een statusaanvraag en de verwachte doorlooptijd van de beoordeling. Daarnaast kan de communicatie gedurende het beoordelingstraject worden verbeterd. Het is wenselijk om reeds bij de totstandkoming van het voorstel frequent contact te onderhouden tussen aanvrager en beoordelaar en waar mogelijk deze te begeleiden of adviseren bij het opstellen van een aanvraag. Om de rol van de Adviescommissie 'puur' te houden, is het logisch dat deze ondersteuning vanuit bijvoorbeeld de Visitatiecommissie wordt ingevuld.



5.2. Vervolg van de evaluatie

Onderdeel 2 van de evaluatie gaat in op het Programma, de governance, bijdragen en subsidies. Hieronder staan de geformuleerde onderzoeksvragen voor dit deel van de evaluatie. De hoofdvragen hierbij zijn:

- In hoeverre zijn de Programmadoelen en beoogde resultaten behaald?
- Hoe heeft de governance de afgelopen jaren gefunctioneerd?
- Zijn de financiële middelen van het ministerie van LNV met subsidies doeltreffend en doelmatig ingezet?

Daarnaast wordt in onderdeel 2 teruggekomen op de vragen over aanbevelingen en adviezen voor het vormgeven van een nieuw beleidskader. De verwachting is dat op basis van onder andere de enquête en interviews in onderdeel 2 een beter beeld ontstaat over de voorliggende beleidskeuzes, de positionering van partijen daarin en de betekenis voor een nieuw beleidskader.

Het gaat daarbij om de volgende vragen:

- 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?



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

- Advies aanvraag statustoewijzing Nationaal Park Van Gogh i.o.- Adviescommissie, 9 maart 2019
- Advies aanvraag statustoewijzing Nationaal Park Hollandse Duinen - Adviescommissie, 9 juni 2021
- De Leidraad Nationale Parken (inhoudelijke toelichting op de Standaard), maart 2021
- De Standaard Nationaal Park, werkversie mei 2018
- Kamerbrief aanbieding Nationale Parken Deal, maart 2016
- Kamerbrief: tussenbalans Programma Nationale Parken, oktober 2016
- Kamerbrief voortgang van het Programma Nationale Parken, juli 2017
- Kamerbrief Natuur, o.a. met contouren van de regeling tijdelijke ondersteuning Nationale Parken, april 2020
- Kamerbrief Natuur, onderdeel "Motie-Moorlag/De Groot rapport van de Commissie Verkenning Nationale Parken" (Commissie Van Vollenhoven), 25 mei 2021
- Kamerbrief: stand van zaken Van Gogh Nationaal Park in oprichting, 26 juni 2021
- Kamerbrief: stand van zaken Nationale Parken_ statusaanvraag Hollandse Duinen, 22 november 2021
- Motie Jacobi/Van Veldhoven, 30 oktober 2014
- Opdracht van LNV aan SBB Programma Nationale Parken, mei 2017
- Programma: Programmaplan 2015 -2018 Transitie 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse'
- Programma: Werkprogramma 2019-2022 van de partners van de Nationale Parken Deal
- Rapport: 'Nationale landschapsparken – Oriëntatie op nieuwe Nationale Parken van Wereldklasse', 20 november 2020
- Rapport: nationale landschapsparken – rapport Commissie Verkenning Nationale Parken (Commissie van Vollenhoven), november 2020
- Rapport: Natuur- en landschapscriteria voor Nationale Parken van wereldklasse, WUR & Wing, januari 2017
- 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 Instellingsbesluit Adviescommissie Nationale Parken, januari 2021
- Staatscourant: Nationale Parken Deal, 1 april 2016
- Staatscourant: Reglement verkiezing mooiste natuurgebied van Nederland, 2 mei 2016
- Verslag: Conclusies en afspraken Shareholderoverleg Nationale Parken, 10 mei 2017
- Verslag: Conclusies en afspraken Shareholderoverleg Nationale Parken, 28 november 2017
- Verslag: Conclusies en afspraken Shareholderoverleg Nationale Parken, 9 april 2018
- Verslag: Conclusies uit Kernteam Nationale Parken, 26 februari 2019
- Werkdocument: Projectbeschrijving Standaard (datum onbekend)
- Werkdocument: Moedertekst werkdocument Standaard NPNS, 11 september 2017
- Werkdocument: bijlage 2a Oplegmemorandum Shareholderoverleg, 28 november 2017
- Wet natuurbescherming "Nationale Parken" artikel 8.3



Enquête

Een enquête is uitgezet onder 75 personen met een respons van 31 (volledig) ingevulde enquêtes.

Organisaties/parken

Adviescommissie Nationale Parken	NP Lauwersmeer
IVN natuureducatie	NP Maasduinen
Ministerie van LNV	NP Nieuw Land
Nationale Parken Bureau	NP Oosterschelde
Natuurmonumenten	NP Sallandse Heuvelrug & Twents Reggedal
NBTC Holland Marketing	NP Schiermonnikoog
NP De Alde Feanen	NP Utrechtse Heuvelrug
NP De Biesbosch/ NP NL Delta i.o.	NP van Gogh i.o.
NP Drents Friese Wold	NP Weerribben - Wieden
NP Drentsche Aa	NP Zuid-Kennemerland
NP Duinen van Texel	Rijksadviseur voor Landschap en Water (RCA)
NP Dwingelderveld	Staatsbosbeheer
NP Grenspark Kalmthoutse Heide	Visitatiecommissie Nationale Parken
NP Hollandse duinen i.o.	

Interviews

Er zijn 21 (groeps-) interviews gehouden waarbij 31 personen zijn gesproken.

Geïnterviewd

Namens (organisatie/park)

Jannemarie de Jonge en Shera van den Wittenboer	Adviescommissie Nationale Parken
Caspar Verwer	IUCN
Jelle de Jong	IVN
Elze Hemke	Ministerie van LNV
Rudolf Haije en Sybren Straatsma	Ministerie van LNV
Janneke van Montfort	Nationale Parken Bureau
Saskia de Mol van Otterloo	Nationale Parken Bureau
Jan Gorter en Jori Wolf	Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer
Paul Makken en Angelique Vermeulen	ANWB en NBTC
Ernest de Groot	NP De Peel
Kees Folkertsma	NP Drentsche Aa
Jan van de Venis en Rianne Malschaert	NP Duinen van Texel
Georgette Leltz	NP Hollandse Duinen i.o.
Marianne den Baven, Edith van Dam en Stella van Uffelen	NP NL Delta i.o.
Anneke Boezeman en Yvo Kortmann	NP Van Gogh i.o.
Tessa Kremers	NP Maasduinen
Mark Waaijenberg en IJsbrand Zwart	NP Nieuw Land
Jeroen Heemsbergen en Adri Ooms	NP Utrechtse Heuvelrug en NP Sallandse Heuvelrug
Kees van Rabenswaaij	Provincie Zeeland
Erik Luiten	Visitatiecommissie Nationale Parken
Hendrik Oosterveld	SNP (voormalig voorzitter)



Deelnemers spiegelsessie 2 dec 2021

Deelnemers	Namens (organisatie/park)
Paul Makken	ANWB
Henrick van Asch van Wijck	Federatie Particulier Grondbezit
Marcel Belt	HH Delfland, Deltaplan Biodiversiteitsherstel
Jelle de Jong	IVN Nederland
Edwin Michiels	LTO Nederland
Elze Hemke	Ministerie van LNV
Esther Rotteveel	Ministerie van LNV
Franc van der Steen	Ministerie van LNV
Janneke van Montfort	Nationale Parken Bureau
Jan Gorter	Natuurmonumenten
Angelique Vermeulen	NBTC
Jaap Verhulst	NP Drentsche Aa
Jan van de Venis	NP Duinen van Texel
Georgette Leltz	NP Hollandse Duinen i.o.
Kees van Rabenswaaij	Provincie Zeeland
Michiel Rijsberman	SNP en NP Nieuw Land
Sylvo Thijsen	Staatsbosbeheer

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.