

Betreft: Memo onderzoeksresultaten
vergelijking Nationale Parken

Datum: 03 januari 2021

Opgesteld door: Daniek Nijland



BUREAUBUITEN
economie & omgeving

1.1 Governance

Rechtsvorm, besluitvorming en aansturing

Net als bij NP Utrechtse Heuvelrug is bij drie van de vier onderzochte parken sprake van een stichting. NP Utrechtse Heuvelrug is ten opzichte van de vergeleken parken uniek in het feit dat de stichting een eenkoppig bestuur kent waarbij de stichtingsbestuurder ook de rol van directeur van de werkorganisatie vervult. Bovendien is NP Utrechtse Heuvelrug (voorlopig) het enige park met een raad van toezicht. De aansturing door de vergadering van deelnemers bij NP Utrechtse Heuvelrug is vergelijkbaar met de aansturing door de stuurgroep bij NP Hollandse Duinen (zie ook bijlage 2).

- NP Hollandse Duinen kent net als NP Utrechtse Heuvelrug een stichting met een eenkoppig stichtingsbestuur. Een belangrijk verschil is dat het stichtingsbestuur bestaat uit de voorzitter van de stuurgroep. Dat is een andere persoon dan de directeur van de werkorganisatie. De directeur van de werkorganisatie legt verantwoording af aan de stuurgroep, waarin de zes kernpartners bestuurlijk vertegenwoordigd zijn, en het stichtingsbestuur. De stuurgroep bepaalt de inhoudelijke focus van de werkorganisatie.
- NP Weerribben-Wieden kent een stichting met een meerkoppig stichtingsbestuur, waarin alle negen kernpartners zitting hebben (mix van bestuurders, gebiedscoördinatoren en regiovoorzitters). De directeur van de werkorganisatie legt verantwoording af aan het stichtingsbestuur.
- NP De Alde Feanen kent een overlegorgaan waarin de 17 kernpartners zitting hebben. Er is een stichting met een dagelijks bestuur, bestaande uit een afvaardiging van zes personen uit het overlegorgaan, en een onafhankelijk voorzitter. Het dagelijks bestuur neemt de formele besluiten en legt verantwoording af aan het volledige overlegorgaan.
- NP Sallandse Heuvelrug heeft als netwerkorganisatie geen rechtsvorm, maar kent een algemeen bestuur waarin alle 18 kernpartners zitting hebben en een bestuurlijk voorzitter vanuit de gemeente Hellendoorn.

NP Sallandse Heuvelrug: informele governance met een netwerkorganisatie

NP Sallandse Heuvelrug heeft gekozen voor een meer informele governance door middel van een netwerkorganisatie van 18 partijen. Er is geen samenwerkingsovereenkomst of convenant, wel een gezamenlijke agenda. De identiteit van het gebied vormt de basis voor de samenwerking, waarin vooral gebruik wordt gemaakt van de capaciteiten en uitvoeringskracht van de partners. Het betrekken van veel verschillende partijen is daarbij volgens Adri belangrijker dan de snelheid van de uitvoering. Het NP is als het ware het cement tussen de stenen. Volgens Adri wordt hiermee voorkomen dat een eventuele NP-organisatie als het ware concurreert met bijvoorbeeld bestaande natuurpartijen en marketingorganisaties in het gebied. Ook voorkom je de discussie wie waarover gaat. Dit is volgens Adri tegelijkertijd ook een minpunt, omdat niet altijd duidelijk is wie waarvoor aan de lat staat.

Besturingspartners

Zoals hiervoor aangegeven, zijn bij alle nationale parken een groot aantal partijen betrokken. Ten aanzien van de governance valt het volgende op:

- Het aantal partijen dat als besturingspartner betrokken is bij de nationale parken, verschilt behoorlijk. Zo kennen NP De Alde Feanen en NP Sallandse Heuvelrug een overlegorgaan waarin respectievelijk 17 en 18 partijen zijn vertegenwoordigd, terwijl NP Hollandse Duinen een kleine kern kent van zes besturingspartners. NP Weerribben-Wieden is een samenwerking van negen besturingspartners en op de Heuvelrug zijn dat er 12.
- Het aantal gemeenten dat betrokken is bij de aansturing verschilt ook in belangrijke mate. Zoals eerder aangegeven zijn de omvang en ligging van de parken daarvoor de belangrijkste verklaring. Echter bij NP Hollandse Duinen is Den Haag als enige van de 14 betrokken gemeenten ook besturingspartner. De andere gemeenten zijn enkel betrokken als strategisch partner (trekkers van projecten uit het uitvoeringsprogramma) of operationeel partner (ondersteunen het NP met woord en daad). Bij NP Utrechtse Heuvelrug zijn acht gemeenten als deelnemer oftewel besturingspartner betrokken.
- Net als bij NP Utrechtse Heuvelrug is de provincie als besturingspartner betrokken bij NP Hollandse Duinen en NP Alde Feanen. De provincie Overijssel is niet als besturingspartner betrokken bij haar nationale parken.
- NP Utrechtse Heuvelrug wordt volledig aangestuurd door provincie, gemeenten en terreinbeherende organisaties. Ook NP Hollandse Duinen wordt aangestuurd door provincie, één van de gemeenten en twee terreinbeherende organisaties (althoewel Dunea als drinkwaterbedrijf aangemerkt moet worden als private partij). Daarnaast zijn óók de waterschappen als besturingspartner betrokken. Bij NP Sallandse Heuvelrug en NP De Alde Feanen zijn bovendien partijen als IVN en de toeristische marketingorganisatie(s) als besturingspartner betrokken.
- Bij NP Sallandse Heuvelrug, NP Weerribben-Wieden en NP De Alde Feanen hebben naast (semi-)publieke partijen ook allerlei private partijen een rol in de aansturing. Bij NP Sallandse Heuvelrug gaat het om LTO en Vitens, bij de Weerribben-Wieden om LTO, KHN, plaatselijke ondernemersverenigingen en bewonersverenigingen en bij De Alde Feanen om het Watersportverbond, dorpsbelangen, Recron-Hiswa, en verenigingen van eigenaren en ondernemers.

Dunea: van drinkwaterbedrijf naar trekker van het NP Hollandse Duinen

Het versnipperde grondeigendom en beheer in de Hollandse Duinen was voor Dunea de belangrijkste reden om als private partij kartrekker te worden voor het NP. Georgette geeft daarbij aan dat het op termijn best denkbaar is dat de rol van Dunea kleiner wordt en dat overheden een grotere rol gaan spelen. Dunea is de grootste terreinbeheerder in het gebied, gevolgd door Staatsbosbeheer. Het organiseren van samenwerking tussen alle verschillende eigenaren en beheerders verliep volgens Georgette moeizaam, terwijl dit essentieel is voor het aanpakken van de opgaven op het gebied van natuur en recreatie. Het NP blijkt hiervoor een goede en neutrale basis. Het begrip NP geeft het gebied bovendien een bepaalde status, waardoor het ook makkelijker is om met andere (externe) partijen in gesprek te gaan over opgaven in het gebied (voorbeeld: ecoduct Rijkswaterstaat). De provincie was aanvankelijk terughoudend om een rol te nemen in het NP, maar is door het enthousiasme en commitment van alle partijen in het gebied toch overstag gegaan, zo geeft Georgette aan.

Ervaringen met het betrekken van particuliere grondeigenaren

Het NP Utrechtse Heuvelrug kent veel particuliere landgoedeigenaren die relatief grote gebieden in eigendom hebben. Gebieden die belangrijk zijn voor de natuur en waterhuishouding en waar veel recreatieve routestructuren zoals wandel-, fiets-, mountainbike-, en ruiterpaden overheen lopen. Het



park heeft een lange en roerige geschiedenis met deze partijen. Om diverse redenen zijn zij het NP namelijk niet allemaal goed gezind. Om de ambities uit de Samenwerkingsagenda van het NP Utrechtse Heuvelrug waar te maken, is het belangrijk om de landgoedeigenaren zo goed mogelijk te betrekken en mee te krijgen. Om een gezamenlijk belang te vinden waar ook zij zich in kunnen vinden. NP Hollandse Duinen en Sallandse Heuvelrug hebben ook te maken met particuliere landgoedeigenaren. Wat zijn de ervaringen daar?

Georgette geeft aan dat in het NP Hollandse Duinen 78 kastelen, buitenplaatsen en landgoederen (KBL) liggen. Het gaat hier over het algemeen om aanzienlijk kleinere gebieden dan in het NP Utrechtse Heuvelrug. Bovendien zijn het over het algemeen ook ondernemingen in plaats van enkel grondeigenaren. Georgette ziet voor de KBL in de Hollandse Duinen daarom vooral een rol op het gebied van gastheerschap, waarmee de ondernemingen meer zichtbaarheid krijgen. Zij geeft aan dat de KBL hier over het algemeen wel in geïnteresseerd zijn. Kasteel Duivenvoorde zit vanaf het begin aan tafel, omdat zij zich graag beter wilden positioneren in het gebied en het NP daarvoor als kans zagen. Ook met Duinrell en de Keukenhof lopen gesprekken over een mogelijk partnerschap. Daarnaast is er vanuit de provincie een Erfgoedtafel Landgoederen, die vanaf het begin betrokken is. Daar wordt onder meer samen gewerkt aan het binnenhalen van subsidies (een gezamenlijk doel!).

Adri vertelt dat de context van de particuliere landgoedeigenaren op de Sallandse Heuvelrug moeilijk te vergelijken is met die op de Utrechtse Heuvelrug. Op de Utrechtse Heuvelrug is het eigendom volgens hem veel meer versnipperd en speelt de stedelijke druk een belangrijke rol. Dit speelt in Salland minder. Hij geeft aan dat de particuliere landgoedeigenaren daar in het verleden geen deel uit wilden maken van het NP, omdat ze bang waren voor allerlei beperkingen. Nu er geen harde begrenzing is, zijn zij wel bereid om mee te doen. Op dit moment zijn ze betrokken via Overijssels Particulier Grondbezit. Vanuit het NP hebben Vitens en de landgoedeigenaren elkaar nu bijvoorbeeld gevonden in de problematiek van de droogte, die voor beide partijen een grote opgave vormt. Hierdoor is de samenwerking voor deze partijen van meerwaarde.

Succesfactoren voor een goede samenwerking met particuliere grondeigenaren

- Breng goed naar voren hoe bijvoorbeeld landbouw, natuur, recreatie en leefbaarheid elkaar kunnen versterken. Ga ook hier op zoek naar het gezamenlijk belang.
- Breng partijen op een informele manier bij elkaar, bijvoorbeeld tijdens een jaarlijks event.
- Geef de meerwaarde van het NP ten opzichte van al bestaande partijen zo duidelijk mogelijk aan (het NP is er voor overkoepelende zaken, voor meer dan de som der delen, voor het slaan van bruggen op punten waar je anders misschien tegenover elkaar staat).
- Focus op gezamenlijk meerwaarde creëren. Draag uit dat je niet 'tegen' partijen bent, maar dat je je juist gezamenlijk wilt inzetten voor het gebied, zodat iedereen er beter van wordt.
- Wees eerlijk over wat je als NP wel en niet kunt doen (verwachtingenmanagement).
- Als partijen de deur dicht gooien, ga dan vooral in gesprek gaan om eventuele vooroordelen weg te nemen en goed te luisteren naar wat er bij hen leeft en waar zij behoefte aan hebben (belangen op tafel krijgen).
- Als partijen op dit moment niet mee willen doen, dan is dat niet altijd problematisch. Laat het eigenaarschap bij hen, eventueel kunnen ze later toch nog mee doen. Zo geef je hen niet de macht om het hele proces op te houden. Benut de energie die er wél is.
- Partijen hoeven niet altijd meteen ja te zeggen tegen een intensieve samenwerking. Duw ze niet in een bepaald stramien, maar pas maatwerk toe en haak ze aan op een manier die voor hen van meerwaarde is. Bijvoorbeeld voor een bepaald project, zoals de samenwerking tussen Vitens en de landgoedeigenaren voor het aanpakken van droogte.
- Als gevolg van het feit dat bij NP Utrechtse Heuvelrug enkel overheden, terreinbeheerders en waterschappen betrokken zijn, is er veel 'bestuurlijke praat' en loop je het risico dat de communicatie al snel heel formeel wordt. Kijk juist ook naar de informele kant. Organiseer



proeftuinen, pilots, waarin je elkaar kan vinden in plaats van te overleggen over belangen. Zorg dat je niet vastloopt in wat er niet kan, dan kruipen partijen in hun schulp. Wat zou je willen oppakken samen, wat kan wel, en hoe kun je elkaar daarin vinden?

- Zoek ambassadeurs, oftewel particuliere landgoedeigenaren die je wel goed gezind zijn en kijk of zij hun collega-eigenaren kunnen enthousiasmeren.

Ervaringen met het betrekken van andere private partijen en inwoners

NP Utrechtse Heuvelrug is al goed op weg met het creëren van een ‘beweging’ door ondernemers en inwoners bij het park te betrekken. De Heuvelrugalliantie – dat particuliere initiatieven een podium geeft – is opgestart, het project Heuvelrugtuinen richt zich specifiek op inwoners en samen met ondernemers zijn streekproducten ontwikkeld die onder de vlag van het NP wordt verkocht, zoals het Heuvelrugbier en droge worst van het Heuvelrugse bosvarken. Bij NP Weerribben-Wieden en NP De Alde Feanen zijn private partijen zoals ondernemers en inwoners van oudsher goed aangehaakt en hebben zij ook een belangrijke stem in de koers van het park. Wat zijn de ervaringen hier en wat kan NP Utrechtse Heuvelrug hiervan leren?

Een en ander heeft vooral te maken met een andere uitgangspositie. Zowel bij NP De Alde Feanen als NP Weerribben-Wieden is bij de oprichting van het park in het verleden gekozen om het te laten besturen door een overlegorgaan met een goede afspiegeling van het krachtenveld. Partijen hebben elkaar hier weten te vinden in een aantal gezamenlijke doelen voor het gebied. Zij dragen daar allemaal hun steentje aan bij door ideeën aan te dragen voor projecten en mee te werken aan de uitvoering daarvan. Daarbij is van belang dat NP De Alde Feanen en NP Weerribben-Wieden een kleiner gebied beslaan dan NP Utrechtse Heuvelrug, waardoor het in essentie makkelijker is om lokale partijen te betrekken en het park dicht bij de mensen staat. Bovendien lijken lokale partijen daar ook voor een deel beter verenigd, waardoor er een duidelijker aanspreekpunt is. Op de Sallandse Heuvelrug zijn ondernemers en inwoners overigens vertegenwoordigd in werk- en projectgroepen.

Succesfactoren voor het betrekken van ondernemers en inwoners(collectieven)

- Probeer te begrijpen wat er leeft, waar partijen belang aan hechten en waar zij iets aan hebben.
- Ga op zoek naar een rode draad in behoeften, oftewel een gezamenlijk belang en van daaruit ook een gezamenlijke ambitie.
- Geef partijen een stem. Kom samen tot projecten die ook ondernemers en inwoners nadrukkelijk iets opleveren.
- Deel successen!
- Ga meer ondernemend met het NP aan de slag: minder ambtelijke en bestuurlijke overleggen, leg het mandaat eens bij partijen in het gebied en focus op uitvoering.
- In relatie tot de marketingorganisatie en de meerwaarde van het NP voor ondernemers: beschouw het NP als een extra merk dat je kunt vermarkten, met een specifiek belevingsaspect. Selecteer het juiste aanbod dat past bij de merkpositionering. Maak gebruik van ondernemers die daar iets in zien.
- Doe het niet alleen voor de toerist maar juist ook voor je eigen inwoner.



Bijlage 1 – Governance van de parken

	Rechtsvorm	Besluitvorming en aansturing	RvT	Samenwerkingsovereenkomst / gezamenlijke agenda	Overlegstructuren
Utrechtse Heuvelrug	Stichting met eenkoppig bestuur (tevens directeur werkorganisatie)	Vergadering van deelnemers waarin van elk van de deelnemers een bestuurder zitting heeft bepaalt de koers en inhoudelijke focus van werkorganisatie. Bestuurder van de stichting legt bovendien verantwoording af aan de Raad van Toezicht.	Ja	Er is een SOK tussen de deelnemers. Samenwerkingsagenda uit 2018 + projectplan Transitie naar duurzaamheid (2020).	2x per jaar Vergadering van Deelnemers 4x per jaar ambtelijk programmaoverleg 2x per jaar Raad van Toezicht - Heuvelrugalliantie
Hollandse Duinen	Stichting met voorzitter vanuit Dunea.	Directeur werkorganisatie legt verantwoording af aan stuurgroep en stichtingsbestuur (voorzitter). Stuurgroep bestaat uit bestuurders van de 6 besturingspartners en bepaalt inhoudelijke focus van de werkorganisatie.	Nog niet	Er is een SOK tussen de besturingspartners onderling. Ambitie om ook SOK's af te sluiten met strategische partners. Gezamenlijk 'Uitvoeringsprogramma NP Hollandse Duinen 2021-2025'.	4x per jaar stuurgroep 1x per jaar bestuurlijke partnerbijeenkomst - Ambtelijk overleg - Communicatie en marketingoverleg
Sallandse Heuvelrug	Geen rechtsvorm, maar netwerkorganisatie. Er is een bestuurlijk voorzitter vanuit de gemeente Hellendoorn.	Door algemeen bestuur met vertegenwoordiger van elk van de 18 samenwerkende partijen.	Nee	Geen SOK, commitment op basis van nog op te stellen landschapsvisie en ontwikkelingsplan. Gezamenlijke agenda 'Ambitieplan Nationaal Park Sallandse Heuvelrug & Twents Reggedal' (2020). Voorheen uitvoeringsprogramma met gezamenlijke trajecten die gemeenten anders afzonderlijk zouden doen.	1x per kwartaal breed bestuurlijk overleg 1x per 6 weken kernteam met afvaardiging bestuurders en programmteam 1x per 6 weken programmteam - Werk- en klankbordgroepen
Weerribben-Wieden	Stichting met meerkoppig bestuur.	Door stichtingsbestuur, waarvoor elk van de 9 gebiedspartijen een vertegenwoordiger levert. Namelijk wethouder, (regio)voorzitter of gebiedscoördinator.	Nee	Geen SOK, in de statuten van de stichting is het doel opgenomen en daaraan is een governance clause gekoppeld. Gezamenlijke agenda 'Projectplan Nationaal Park Weerribben-Wieden'(2020).	1x per maand bestuursvergadering
Alde Feanen	Stichting met dagelijks bestuur en onafhankelijk voorzitter.	Het dagelijks bestuur (bestaande uit 6 personen die een afvaardiging zijn van de 17 partijen uit het overlegorgaan) neemt de formele besluiten en legt verantwoording af aan het overlegorgaan.	Nee	Er is een convenant tussen de 17 partijen van het overlegorgaan. Gezamenlijke agenda 'Expeditie NP De Alde Feanen' (2020).	2x per jaar overlegorgaan (17 partijen) - Hoe vaak dagelijks bestuur? - In transitie naar structuur met stuurgroep en projectgroep.

Met opmerkingen [DN1]: @ John hoe vaak vergadert het dagelijks bestuur?

