

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om etablering af nationalparker i Danmark

Januar
2016

revision
revision
revision

Opfølgning i sagen om etablering af nationalparker i Danmark (beretning nr. 6/2013)

7. januar 2016

RN 701/16

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om etablering af nationalparker i Danmark, som blev indledt med en beretning i 2013. Vi har tidligere behandlet sagen i § 18., stk. 4-notat til Statsrevisorerne af 9. april 2014.

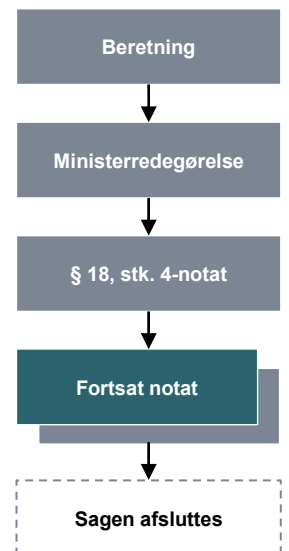
KONKLUSION

Rigsrevisionen finder, at Naturstyrelsen har igangsat en systematisk opfølgning på nationalparkernes indsats og resultater. Opfølgningen sker dels gennem dialog med nationalparkerne, dels gennem styrelsens model for årlig opfølgning på nationalparkernes indsats. Modellen omfatter de kriterier, som Rigsrevisionen omtalte i beretningen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Miljø- og Fødevarerministeriets opfølgning giver styrelsen den relevante viden om nationalparkernes indsats og resultater. Rigsrevisionen vurderer således, at Miljø- og Fødevarerministeriets initiativer er tilfredsstillende, og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Naturstyrelsen har i samarbejde med nationalparkerne udarbejdet en model for, hvordan styrelsen kan følge op på nationalparkernes indsats og resultater.
- Modellen omfatter de kriterier, som Rigsrevisionen lagde vægt på i beretningen, herunder nationalparkernes brug af lovens virkemidler som fx frivillige aftaler og ekstern finansiering.
- Modellen forholder sig til nationalparkernes opnåelse af deres målsætninger.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i december 2013 en beretning om etablering af nationalparker i Danmark. Beretningen handlede om, hvorvidt det daværende Miljøministerium (nuværende Miljø- og Fødevarerministeriet) havde understøttet målfastsættelse og fulgt op på nationalparkerens indsats og resultater, så nationalparkerne på længere sigt kan styrke og udvikle naturværdierne, herunder skabe større sammenhængende naturområder.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, konstaterede de, at der ikke var nogen garanti for, at nationalparkerne bidrog til at styrke og udvikle naturen, og bemærkede derudover, at Miljøministeriets faglige og styringsmæssige rammer for nationalparkerne ikke havde været helt tilstrækkelige til at sikre, at nationalparkerne på længere sigt kunne styrke og udvikle naturen.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgningspunkt	Status
Naturstyrelsens arbejde med at understøtte nationalparkerne i at opstille klare og målbare mål, som vil give mere effektive styringsredskaber og grundlag for prioriteringer.	Afsluttet i forbindelse med § 18., stk. 4-notat til Statsrevisorerne af 9. april 2014.
Miljø- og Fødevarerministeriets opfølgning på nationalparkerens indsats og resultater, herunder om kriterierne i Naturstyrelsens model for opfølgning giver styrelsen den relevante viden om nationalparkerens indsats og resultater.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på det punkt, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Miljø- og Fødevarerministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Miljø- og Fødevarerministeriets initiativer i forhold til det udestående opfølgningspunkt. Gennemgangen er baseret på møder med Naturstyrelsen og på skriftlig dokumentation af styrelsens opfølgning på nationalparkerens indsats.

7. Vi har siden afgivelsen af § 18., stk. 4-notatet til Statsrevisorerne af 9. april 2014 fulgt området gennem løbende kommunikation og møder med Naturstyrelsen. Vi har afventet, at Naturstyrelsen færdigbehandlede den første af sine årlige opfølgninger på nationalparkerens indsats ud fra den nye model, som styrelsen har udviklet som følge af Rigsrevisionen beretning.

Naturstyrelsens model for opfølgning på nationalparkerens indsats

8. Statsrevisorerne bemærkede, at Miljø- og Fødevarerministeriet fremover burde følge mere systematisk op på nationalparkerens indsats og resultater. Ministeriet kunne således få et grundlag for at vurdere, om lovens hovedformål var opfyldt. Statsrevisorerne bemærkede også, at ministeriet først planlægger at evaluere nationalparkloven i 2018, og at ministeriet endnu ikke har overvejet, hvilke kriterier evalueringen skal baseres på.

9. Miljø- og fødevarerministeren oplyste i sin redegørelse, at Naturstyrelsen ville følge systematisk op på nationalparkernes indsats og resultater. Det ville ske gennem Naturstyrelsens løbende dialog med nationalparkerne og opfølgning på nationalparkernes årsberetninger og årsregnskaber. Ministeren oplyste desuden, at Naturstyrelsen var i gang med at udvikle en model for opfølgning på nationalparkernes arbejde, bl.a. med systematisk brug af nøgletal fra nationalparkernes årsberetninger. Naturstyrelsen ville desuden indarbejde de kriterier, som Rigsrevisionen anbefalede i beretningen. Kriterierne omfattede viden om nationalparkernes resultater og aktivitetsniveau, og om nationalparkerne kan rejse ekstern finansiering, hvilket er væsentligt for at kunne vurdere nationalparkernes bevilling fremover.

Flere af nationalparkernes aktiviteter er baseret på, at de lokale lodsejere ønsker at deltage i de enkelte projekter, og at projekterne kan finansieres enten gennem nationalparkens bevilling eller gennem andre kilder, fx EU-landdistriktsmidler, tilskud fra fonde eller samarbejde med kommuner og det lokale erhvervsliv.

Endelig oplyste ministeren, at det var ministeriets indstilling, at evalueringen af nationalparkloven burde afvente, at nationalparkerne havde gennemført første planperiode og i den forbindelse gennemførte den lovbestemte selvevaluering af nationalparkplanen.

10. I den mellemliggende periode har Naturstyrelsen i samarbejde med nationalparkerne udviklet den omtalte model for opfølgning på nationalparkernes indsats og resultater. Naturstyrelsen har oplyst, at Naturstyrelsens samlede opfølgning over for nationalparkerne indeholder 3 elementer, som gennemgås i det følgende:

- den nye model for opfølgning på nationalparkernes indsats
- opfølgning på nationalparkernes individuelle selvevaluering i forbindelse med revisionen af nationalparkplanen hvert 6. år
- den planlagte evaluering af loven, som foretages efter politisk beslutning.

Modellen for Naturstyrelsens årlige opfølgning på nationalparkerne

11. Naturstyrelsens model for at følge op på nationalparkernes indsats og resultater udgør på nuværende tidspunkt den væsentligste del af styrelsens samlede opfølgning. Modellen er baseret på 2 skemaer, hvori nationalparkerne hvert år indberetter deres aktiviteter for året. Det ene skema indeholder nøgletal for nationalparkens drift. Skemaet angiver også, hvordan nationalparken har brugt de virkemidler, som loven giver mulighed for, fx om nationalparken har modtaget tilskud, indgået aftaler om ekstern medfinansiering, indgået frivillige aftaler på nationalparkens område eller handlet med fast ejendom. Desuden knyttes hver enkelt nationalparks udgifter til de formål, som fremgår af bekendtgørelsen for den pågældende nationalpark. På dette grundlag er det muligt for Naturstyrelsen at følge op på, fx hvordan nationalparkens indsats forholder sig til formålet om at styrke og udvikle naturen.

Nationalparkernes formål fremgår af nationalparkloven. Derudover er nationalparkerne bundet af de målsætninger, som fremgår i bekendtgørelsen for hver enkelt nationalpark.

I det andet skema opgøres nationalparkens projekter direkte på de formål i nationalparkbekendtgørelsen, som de understøtter. Denne opgørelse adskiller sig fra den økonomiske opgørelse i det første skema ved at fokusere på målopfyldelse frem for udgift. Et projekt kan således have stor betydning for et bestemt formål, som ikke kan aflæses af den udgift, det medfører, fx ved ekstern medfinansiering, eller fordi projektet indebærer en frivillig indsats.

I øvrigt kan vi konstatere, at Naturstyrelsen efter beretningen har udarbejdet en ny konto-plan for nationalparkerne, som skal gøre det nemmere for nationalparkerne at styre økonomien med udgangspunkt i deres projekters fremdrift og finansieringsform. Det kan dermed blive nemmere for nationalparkerne at styre deres økonomi i forhold til målsætningerne.

På baggrund af nationalparkernes årlige indberetninger udarbejder Naturstyrelsen et notat for hver nationalpark, hvor styrelsen forholder sig til nationalparkens indsats og resultat og til, hvordan parken har levet op til sine formål, herunder formålet om at styrke og udvikle naturen. Notaterne er godkendt af styrelsens ledelse. Det er ikke endeligt afklaret, hvordan styrelsens opfølgning skal formidles fremover.

Samlet set fremgår det af Naturstyrelsens notater om opfølgningen på nationalparkernes indsats i 2014, at nationalparkerne har brugt flere af de virkemidler, som loven giver mulighed for. Fx har alle 3 nationalparker i 2014 fået tilskud til deres aktiviteter på mellem 21.000 kr. og 893.000 kr. Alle 3 nationalparker har desuden inddraget yderligere eksterne resurser i kraft af medfinansiering af projekter eller frivillig arbejdskraft. Naturstyrelsen omtaler disse resurser som "gearing" af midlerne og har bedt nationalparkerne om at opgøre dette beløb. De 3 nationalparker har således opgjort deres samlede "gearing" til at udgøre henholdsvis 2 mio. kr., 3,9 mio. kr. og 5,6 mio. kr. Beløbene er opgjort af den enkelte nationalpark og er delvist baseret på estimater.

Når det kommer til nationalparkernes hovedformål om at styrke og udvikle naturen, har Rigsrevisionen på baggrund af Naturstyrelsens opfølgning beregnet, at henholdsvis 5, 6 og 7 % af nationalparkernes samlede udgifter er gået til dette formål. Det fremgår desuden af styrelsens opfølgning på de 3 nationalparkeres indsats, at der har været forskellige barrierer for at gennemføre projekter, som skal styrke og udvikle naturen, jf. boks 1.

BOKS 1. UDDRAG AF NATURSTYRELSENS OPFØLGNING PÅ DE 3 NATIONALPARKERS INDSATS I 2014

Nationalpark A

Generelt må det erkendes, at gennemførelse af projekter, der rummer naturgenopretning, er vanskelige og kræver en del modning. Der hvor mulighederne på den korte bane er størst, er hvor projekter kan gennemføres på arealer i offentligt eje – typisk stat eller kommune. Projekter, der omfatter private arealer, kræver ofte længerevarende processer. [...] Det skal hertil siges, at det ikke alle år vil være muligt at prioritere alle bekendtgørelsens formål. Samtidig skal det nævnes, at der til projekter tilknyttet de første 4 formål har været inddraget frivillige samt arbejdsgrupper, og at der indgår ~1.200 frivilligtimer i forbindelse med projekterne. Det samlede indtryk er, at nationalparken arbejder for at styrke alle indsatsområder, jf. bekendtgørelsen.

Nationalpark B

Af opgørelse ovenfor fremgår det, at nationalparken særligt har prioriteret projekter knyttet til friluftsliv og formidling. [...] Antallet af frivilligtimer i nationalparkens arbejde udgør en absolut væsentlig del af den samlede gearing af nationalparkens midler. De frivillige bidrager bl.a. med indsamling af viden om naturen i nationalparken og formidling samt bl.a. en stivogterordning. Det samlede indtryk er, at nationalparken arbejder for at styrke alle indsatsområder, jf. bekendtgørelsen.

Nationalpark C

Nationalparken har i 2014 arbejdet målrettet med projekter til understøttelse af langt de fleste af nationalparkbekendtgørelsens målsætninger. På naturområdet erkendte bestyrelsen, at der ikke blev modtaget tilstrækkeligt gode og målrettede ansøgninger om projekter. Der er derfor i 2014 ansat en medarbejder i sekretariatet med den hovedopgave at arbejde med at udvikle projekter på naturområdet, som har direkte sigte på at understøtte nationalparkplanens overordnede mål på dette område. [...] Naturprojekter udgjorde i 2014 en noget mindre del af budgettet, men det er samtidig opgjort, at der indgår mindst 380 frivilligtimer i forbindelse med projekterne. De frivillige bidrager bl.a. med bekæmpelse af invasive arter langs kysten. Det samlede indtryk er, at nationalparken arbejder for at styrke alle indsatsområder, jf. bekendtgørelsen.

Det fremgår af boks 1, at Naturstyrelsen i sin vurdering følger op på, om nationalparkerne har arbejdet på at opfylde de målsætninger, som fremgår af de enkelte bekendtgørelser, herunder særskilt de målsætninger, som vedrører hovedformålet om at styrke og udvikle naturen.

12. Rigsrevisionen finder det positivt, at Naturstyrelsen har udviklet en model for systematisk at følge op på nationalparkernes indsats og resultater, herunder hvordan disse bidrager til at opfylde lovgivningens målsætninger.

Opfølgning på nationalparkernes selvevaluering

13. Hvert 6. år skal en nationalparks nationalparkplan revideres og fornyes. I den forbindelse skal bestyrelsen evaluere nationalparkens resultatopnåelse i den foregående planperiode. Nationalpark Thy har som den første nationalpark netop afsluttet sin evaluering. Naturstyrelsen har oplyst, at det er nationalparkbestyrelsen selv, der fastsætter kriterierne for denne evaluering, og at styrelsen ikke følger op på resultatet heraf.

Naturstyrelsen har dog oplyst, at styrelsen generelt forventer, at nationalparkerne i deres evalueringer forholder sig til alle målsætningerne i bekendtgørelsen. Styrelsen og nationalparkerne har desuden drøftet niveau og omfang af nationalparkernes evaluering på de løbende fælles møder. På de seneste møder drøftede parterne muligheden for en fælles tilgang og metode for disse evalueringer fremover.

14. Naturstyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen er opmærksom på at understøtte et større fokus på målbare mål i nationalparkplanerne. Således har Nationalpark Thy i sin anden nationalparkplan arbejdet med at opstille målbare mål. Styrelsen har desuden oplyst, at Nationalpark Skjoldungernes Land, som blev oprettet i 2015, skal udarbejde sin første nationalparkplan inden april 2017.

15. Rigsrevisionen finder det positivt, at Naturstyrelsen understøtter nationalparkernes indsats for at opstille målbare mål. Rigsrevisionen forventer, at styrelsen fortsætter denne indsats, når nye nationalparker skal udarbejde deres første nationalparkplan, og når Nationalpark Mols Bjerge og Nationalpark Vadehavet skal revidere sine planer.

Evaluering af nationalparkloven

16. Det fremgik af miljø- og fødevareministerens redegørelse, at en evaluering af nationalparkloven forventedes at kunne gennemføres i 2018, når de 3 førstoprettede nationalparker har gennemført deres evalueringer.

Naturstyrelsen forventer på nuværende tidspunkt fortsat, at ministeren i 2018 kan indgå aftale med forligskredsen bag nationalparkloven om en evaluering af nationalparkloven og om indholdet af en kommende evaluering. Styrelsen forventer således, at kriterierne for en kommende evaluering opstilles efter en politisk forventningsafstemning. Styrelsen forventer samtidig, at både nationalparkernes selvevalueringer og styrelsens årlige opfølgning vil udgøre et væsentligt element i en kommende lovevaluering.

17. Rigsrevisionen forventer på dette grundlag fortsat, at nationalparkloven evalueres i 2018, og at evalueringen vil give grundlag for at kunne vurdere, om lovens hovedformål kan blive opfyldt, dvs. om nationalparkerne har medvirket til at styrke og udvikle naturen, og om de vigtigste danske naturtyper er tilstrækkeligt repræsenteret.

18. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevareministeriet har udarbejdet en model for systematisk at følge op på nationalparkernes indsats, og at modellen indeholder de kriterier, som kan give styrelsen et grundlag for at vurdere, om nationalparkerne lever op til deres formål. Rigsrevisionen finder desuden, at styrelsens årlige opfølgning kan give et godt grundlag for den kommende evaluering af loven. Rigsrevisionen vurderer derfor, at sagen kan afsluttes.