

Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!

Eindrapport van de Commissie van Vollenhoven

Oktober 2015

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	2
VOORWOORD	3
1. Leren van de parallellen tussen monumenten en natuur	5
1.1. Aanleiding	5
1.2. Vraagstelling.....	7
1.3. Werkwijze van de commissie	7
2. Discussienotitie ‘Monumenten : Inspiratiebron voor natuur?’	8
2.1. Conclusies discussienotitie ‘Monumenten: Inspiratiebron voor natuur?’	8
2.2. Bevindingen naar aanleiding van de discussienotitie ‘Monumenten: Inspiratiebron voor natuur?’	13
3. Toetsen van bevindingen	14
3.1. Toetsing bij deskundigen	14
3.2. Uitwerking in drie pilotgebieden	14
4. Slotbeschouwing	19
4.1. Onze uitgangspunten	20
4.2. De nieuwe Wet Natuurbescherming.....	23
4.3. Aanbevelingen	27
REFERENTIES.....	32
BIJLAGEN	
BIJLAGE I Totstandkoming advies	35
BIJLAGE II Leren van Monumentenzorg.....	38
BIJLAGE III Een korte geschiedenis van het natuurbeleid.....	42
BIJLAGE IV Toelichting provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten	46
BIJLAGE V Stand van de natuur: kosten en doelbereiking	48
BIJLAGE VI Een ontwikkelingsgerichte aanpak voor Nationale Parken (nieuwe stijl)	50
BIJLAGE VII Zoekgebieden voor Nationale Parken (nieuwe stijl)	52
BIJLAGE VIII Nieuwe verbindingen als stuwende kracht.....	58
BIJLAGE IX Gebiedsfondsen	67
BIJLAGE X Fiscale arrangementen voor particulieren	70
BIJLAGE XI De beoogde verdeling van verantwoordelijkheden	74

VOORWOORD

De wereld van de natuur verandert. Staatssecretaris Dijkma plaatste met haar Natuurvisie de natuur weer midden in de samenleving. Overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zullen samen de uitdaging moeten oppakken om de kwaliteit van de natuur hoog te houden en tegelijkertijd te verbinden met ondernemen en beleven. Dat alles gaat gepaard met bezuinigingen op het overheidsbudget dat beschikbaar is voor natuur. Terwijl de kwaliteit en de ontwikkeling van onze natuur al onder druk stond. Eenzelfde situatie hebben we gezien in de monumentenwereld, die geconfronteerd werd met een tijdperk van 15 jaar bezuinigingen. Dat heeft daar geleid tot een geheel nieuwe dynamiek en creatieve oplossingen om de bezuinigingen op te vangen. Ik waardeer het daarom zeer dat mevrouw Dijkma het goed heeft gevonden om te onderzoeken of de gang van zaken in de monumentenwereld een inspiratiebron kan zijn voor de wereld van natuur. Omdat ik als ex-voorzitter van zowel het Nationaal Restauratiefonds als het Nationaal Groenfonds in beide werelden ervaring heb opgedaan, vermoedde ik dat zo'n studie interessante en inspirerende oplossingsrichtingen zou kunnen opleveren. Ik heb deze uitdaging opgepakt samen met prof. Dr. Joop Schaminée en prof. Dr. André van der Zande. En ondanks dat het gezegde luidt: "vergelijken maakt ongelukkig", zijn we er tijdens het onderzoek van overtuigd geraakt dat de monumentenwereld inderdaad een inspiratiebron voor de natuur kan zijn.

Waardering van natuur vraagt om duidelijkheid

Monumenten zijn van waarde voor hun directe omgeving en voor de samenleving als geheel. Natuur is dat ook. De monumentenwereld is echter veel duidelijker in het benoemen van deze waarden: we hebben rijksmonumenten, provinciale monumenten en gemeentelijke monumenten; voor iedereen is duidelijk op welk niveau een monument van waarde is. Bij de natuur trof ik een wirwar van benamingen, uiteenlopende beschermingseisen en spraakverwarring aan. Het Rijk, provincies en gemeenten zouden eenduidig en duidelijk moeten aangeven welke natuur zij (en de samenleving) belangrijk vinden. Als dat gepaard gaat met een internationale erkenning zoals Europese aanwijzing tot Natura 2000-gebied of internationale aanwijzing tot UNESCO-werelderfgoed, dan is dat een extra steun in de rug. Het is echter geen vereiste; het gaat erom dat helder is wat wij nationaal, provinciaal of gemeentelijk belangrijk vinden. Waarom kiezen we niet dezelfde eenvoudige indeling als in de monumentenwereld: rijksnatuurmonumenten, provinciale natuurmonumenten en gemeentelijke natuurmonumenten? Dat maakt meteen duidelijk wie de eindverantwoordelijke is en aangesproken kan worden op het resultaat.

Natuur heeft ruimte nodig

Dat natuur ruimte nodig heeft om tot bloei te komen, is bij velen bekend. Denk bijvoorbeeld aan de filosofie achter de Ecologische Hoofdstructuur en het Natuurnetwerk: ruimte voor, en verbindingen tussen, natuur maken die natuur robuuster en vitaler. De rijksnatuurmonumenten die we in dit rapport bedoelen staan bovendien niet op zichzelf. Ze zijn onderdeel van een samenleving in ontwikkeling en hangen samen met cultuurhistorische elementen, met provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten en andere rijksnatuurmonumenten in de buurt. Samen met die omgeving vormen zij een ensemble, vergelijkbaar met de Beschermden stads- en dorpsgezichten uit de Monumentenwet. Het zijn deze Beschermden stads- en dorpsgezichten die de trots op en betrokkenheid van mensen bij monumenten sterk vergroot hebben. De inbedding van rijksnatuurmonumenten in hun ruimere omgeving biedt tegelijkertijd kansen om geld te verdienen dat deels ten goede kan komen aan beheer en ontwikkeling van het gebied. Als alleen naar de natuurgebieden zelf gekeken wordt, blijken de kansen daarvoor zeer beperkt te zijn. Om de natuur de ruimte te geven die zij verdient stel ik voor om een nieuw concept voor Nationale Parken te introduceren, waarmee die inbedding van natuurgebieden in zijn (cultuurhistorische) omgeving gestalte krijgt.

De samenleving betaalt alleen mee als de financiering transparant is

In de monumentenwereld is een transparante financiering ontstaan: iedereen weet hoeveel een monument kost, wat overheden ervoor over hebben en hoeveel er wordt opgebracht door bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Bij de natuur blijkt dit volstrekt ondoorzichtig te zijn. Wij hebben echter ondervonden dat als er een beroep op de samenleving wordt gedaan om financieel bij te dragen, die duidelijkheid wel een vereiste is! Bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties blijken zeer wel bereid om bij te dragen aan onze natuur, onder voorwaarde dat duidelijk is wat met hun geld gebeurt en wat de overheid bijdraagt.

De duidelijkheid over hoeveel het duurzaam beheer en de ontwikkeling van natuur precies kosten en wie welke bijdrage levert, moet echt verbeterd worden als we de maatschappelijke betrokkenheid een steun in de rug willen geven. Mijn voorstel is daarom om voor Nationaal Parken (nieuwe stijl) gebiedsfondsen in te stellen. Daarin worden de beschikbare middelen van rijk, provincie en gemeenten bijeengebracht voor de ingelegene natuurmonumenten, tezamen met geld van betrokken bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Vanuit het gebiedsfonds worden de middelen op onafhankelijke wijze verdeeld en gericht besteed voor het Nationaal Park.

Enthousiasme in de praktijk!

Wij hebben de ideeën die in dit rapport worden uitgewerkt getoetst in drie zogenaamde pilotgebieden: De Biesbosch, De Maasduinen en het noordoostelijke deel van de Veluwe. Samen met beheerders, eigenaren, overheden en andere betrokkenen in de gebieden hebben wij de kansen en mogelijke obstakels verkend. Zonder dat wij vooraf hoge verwachtingen hadden daarover, bleken de mensen in de pilotgebieden enthousiast om mee te denken en hebben zij aangegeven bereid te zijn om dit pad verder te gaan verkennen. Ik juich dat van harte toe en ben op mijn beurt bereid om die verkenningen te begeleiden naar een mooi resultaat in de praktijk. Staatssecretaris mevrouw Dijkzma heeft tot mijn grote genoegen ook haar steun hiervoor uitgesproken.

Tenslotte

Wij hebben de betrokkenen in de pilotgebieden ook in de gelegenheid gesteld om te reageren op een concept van dit rapport. Waar mogelijk hebben wij de aanvullingen en opmerkingen ter harte genomen en verwerkt in dit definitieve rapport. Opvallend was wel dat de reacties zeer divers waren en elkaar regelmatig tegenspraken. Ik heb ervaren dat deze verdeeldheid in opvattingen kenmerkend is voor de natuurwereld. Er is voor de natuur veel minder een ondubbelzinnig beeld van waar we heen moeten dan in de monumentenwereld. Ik hoop dat dit rapport een bijdrage levert aan een toekomst voor de natuur, waarbij de aandacht komt te liggen op de verbinding tussen betrokkenen en veel minder op de verschillen in opvatting.

Prof. mr. Pieter van Vollenhoven

1. Leren van de parallellen tussen monumenten en natuur

1.1. Aanleiding

In het natuurbeleid en de financiering daarvan liggen op dit moment vergelijkbare opgaven als indertijd – in de jaren tachtig van de vorige eeuw – in de monumentenwereld. Die opgaven worden hieronder nader toegelicht. De Staatssecretaris van Economische Zaken, mevrouw Sharon Dijksma, heeft Prof. mr. Pieter van Vollenhoven gevraagd om, vanuit zijn achtergrond en ervaringen met de monumentenwereld en de natuurwereld¹, te onderzoeken of het natuurbeleid zou kunnen leren van het monumentenbeleid.

Beschikbare middelen zijn niet toereikend voor het verwezenlijken van natuurdoelen

Rijk en provincies hebben het natuurbeleid tot op heden hoofdzakelijk gefinancierd via een subsidiestelsel. In de afgelopen decennia is er door de overheden fors geïnvesteerd in natuurontwikkeling en natuurbehoud. Desondanks worden de internationaal afgesproken natuurdoelen en de nationale ambities voor natuur nog steeds niet gehaald. Door de bezuinigingen van de afgelopen jaren is er daarnaast steeds minder geld beschikbaar voor natuur. Of – en wanneer – we met het huidige beleid en financiering in Nederland de noodzakelijk geachte hoeveelheid natuur bereiken, met de daarbij gewenste kwaliteit, is dan ook niet te voorspellen. Vandaar dat de vraag zich nu aandient hoe innovatiever en efficiënter kan worden omgegaan met beschikbare (subsidie) middelen en of het mogelijk is om nieuwe middelen aan te boren voor natuur. In de jaren tachtig van de vorige eeuw was er in de monumentenwereld een overeenkomstige vraag over de inzet van middelen aan de orde, waarvoor succesvolle oplossingen zijn gevonden.

Bij de monumenten is vanwege langdurige bezuinigingen naast het bestaande subsidiestelsel uiteindelijk een leningstelsel ingevoerd. De middelen voor het verstrekken van die leningen zijn oorspronkelijk afkomstig uit de beschikbare subsidiegelden. Deze middelen worden sinds 1985 ondergebracht bij het Nationaal Restauratiefonds in een revolverend fonds. De leningen die hieruit verstrekt worden kunnen na aflossing weer opnieuw ter beschikking worden gesteld. Anno 2014 wordt 70% van alle rijksmonumenten onderhouden en gerestaureerd via dit leningstelsel uit het revolverend fonds². Deze ervaringen in de monumentenzorg bieden mogelijk een inspiratiebron voor het financieren van natuur (zie bijlage II). Daarnaast biedt de monumentenwereld mogelijk inspiratie voor het herkenbaarder indelen van categorieën natuur en voor het versterken van het maatschappelijk enthousiasme en de betrokkenheid.

Onduidelijkheid over wat natuur is

In Nederland ontbreekt een duidelijke, eenduidige en voor iedereen begrijpelijke indeling van natuur- en landschapsgebieden. De commissie constateert dat er in Nederland vooral bij burgers veel verwarring bestaat over het begrip natuur. Er zijn verschillende bronnen van die verwarring. Een eerste bron van verwarring is dat er in Nederland vele verschillende benamingen in omloop zijn voor natuur- en landschapsgebieden, waarvan sommige nog in gebruik zijn en andere niet. Denk aan de 'Ecologische Hoofdstructuur' (EHS), die nu 'Natuurnetwerk Nederland' heet, Natura 2000-gebieden, Nationale Parken en Nationale Landschappen. Onderstaand tekstkader geeft een overzicht van benamingen voor natuur- en landschapsgebieden die in omloop zijn (geweest).

¹ Prof. mr. Pieter Van Vollenhoven is voormalig voorzitter van zowel het Nationaal Restauratiefonds als het Nationaal Groenfonds.

² In geld uitgedrukt wordt 70% van het budget uitgekeerd als subsidie en 30% als lening.

Tekstkader 1: Enkele voorbeelden van benamingen voor natuur- en landschapsgebieden (al dan niet vervallen in beleid en wetgeving)

- Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur)
- Natura 2000-gebieden (of Vogel- en Habitatrichtlijngebieden)
- Beschermde Natuurmonumenten
- Nationale Parken³
- Natuurschoonwetlandgoederen
- Beschermd landschapsgezicht
- Nationale Landschappen (vervallen)
- Rijksbufferzones (vervallen)
- Belvederegebieden (vervallen)

Een tweede bron van verwarring is dat het begrip ‘natuur’ niet eenduidig is gedefinieerd; ook niet in de wetgeving. In uiteenlopende wetten worden verschillende betekenissen toegekend aan het begrip ‘natuur’. Vanuit de verschillende doelstellingen van de wetten is dat mogelijk verklaarbaar; Voor de duidelijkheid over wat we in Nederland onder natuur verstaan werkt het tegen. Tekstkader 2 geeft hiervan enkele voorbeelden.

Tekstkader 2: Enkele voorbeelden van definities van natuur in wetgeving

- natuurterreinen: heidevelden, hoogveenterrein, zandverstuivingen, duinterreinen, kwelders, schorren, gorzen, slikken, riet- en ruiglanden, laagveenmoerassen, voor zover het geen landbouwgrond is (art. 1, Wet agrarisch grondverkeer)
- natuurmonument: terrein of water, dan wel samenstel van terreinen of wateren, dat van algemeen belang is om zijn natuurwetenschappelijke betekenis of zijn natuurschoon (artikel 1, Natuurbeschermingswet 1998)
- natuurlijke habitat: geheel natuurlijke of halfnatuurlijke land- of waterzone met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken (art. 1.1., gewijzigd wetsvoorstel Wet natuurbescherming d.d. 1 juli 2015)

Het feit dat mensen een ‘natuurstatus’ toekennen aan gebieden, alleen al omdat ze in eigendom en/of beheer zijn van bekende terrein beherende organisaties als Natuurmonumenten, de Provinciale Landschappen of Staatsbosbeheer, vormt een derde bron van verwarring. Alleen al een bordje bij de ingang van een gebied, waarop de naam van een van deze organisaties is vermeld, maakt dat het in de perceptie van mensen om een (belangrijk) natuurgebied gaat. Terwijl dergelijke gebieden in werkelijkheid maar ten dele samenvallen met de hierboven genoemde wettelijk en beleidsmatig gedefinieerde gebieden. Ook blijken bestuurders, media en burgers het begrip ‘natuur’ met vele verschillende betekenissen te gebruiken, vaak met een negatieve bijklank. Denk aan uitspraken als “natuur blokkeert de vooruitgang” bij juridische procedures tegen een snelweg.

In tegenstelling tot in het natuurbeleid is in de monumentenzorg jarenlang ervaring opgedaan met een heldere en simpele indeling van monumententypen, die voor duidelijkheid heeft gezorgd: iedereen weet wat een (Rijks-, provinciaal of gemeentelijk) monument is. De commissie meent dat zonder een heldere en voor burgers begrijpelijke indeling van natuurgebieden in principe de waarde van elk afzonderlijk natuurgebied ter discussie kan blijven staan.

³ Het Kabinet Rutte I heeft in het beleid afscheid genomen van de Nationale Parken, dat wil zeggen dat het Rijk deze niet meer ziet als nationale taak. De Nationale Parken als samenhangende natuurgebieden waarin betrokken partijen samenwerken, bestaan echter nog wel. Door een in de Tweede Kamer aangenomen amendement op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken (Amendement Van Veldhoven/Jacobi; zie verderop) is het onderwerp recent opnieuw op de agenda van de landelijke politiek komen te staan. Voor een groot deel zijn de Nationale Parken aangewezen als Natura 2000-gebied.

Betrokkenheid van de samenleving bij natuur verdient verbetering

Met name via de Open Monumentendag, een zusterorganisatie van het Nationaal Restauratiefonds, is het monumentenbeleid erin geslaagd om een groot maatschappelijk enthousiasme te creëren, initiatief en participatie van individuele particulieren verder te stimuleren en een grotere betrokkenheid van overheden te verwezenlijken. Ook bij natuur zijn er veel liefhebbers en voelen mensen zich betrokken. Er is daar echter minder dan bij de monumenten sprake van directe betrokkenheid van individuele burgers, in de vorm van bijvoorbeeld pacht, eigendom of aandeelhouderschap. Ook de verwarring over wat natuur is en het ontstane onbegrip over het natuurbeleid hindert die maatschappelijke betrokkenheid. Meer duidelijkheid zal ook een gericht natuurbeleid gemakkelijker maken en helpen om de verantwoordelijkheden en taken van de verschillende overheidslagen scherper af te bakenen.

1.2. Vraagstelling

Naar aanleiding van een gesprek met de Staatssecretaris van Economische Zaken, mevrouw Sharon Dijksma, heeft Prof. mr. Pieter van Vollenhoven deze onderzoeksvraag op persoonlijke titel ter hand genomen. Hiertoe heeft hij met Prof. Dr. Joop Schaminée en Prof. Dr. André van der Zande een commissie⁴ gevormd. De commissie heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Hoe kan de huidige verwarrende en moeilijk te begrijpen indeling van natuurgebieden verhelderd worden?
- Hoe kunnen beschikbare middelen (subsidiegelden) voor natuurbeheer creatiever en efficiënter worden ingezet en hoe kunnen nieuwe middelen voor natuur worden aangeboord?
- Hoe kan de binding van maatschappelijke partijen (particulieren, bedrijven, lokale overheden) met natuur verder versterkt worden?

Dit advies is gericht aan de Rijksoverheid, in het bijzonder aan de Staatssecretaris van Economische Zaken, mevrouw Sharon Dijksma. De commissie gaat daarom bij de beantwoording van de vragen vooral in op natuur van (inter)nationaal belang⁵. De daarvoor gevolgde benadering en adviezen kunnen vertaald worden naar natuur van provinciaal en gemeentelijk belang, zoals dat ook bij de monumenten is geschied. De bestuurlijke rollen en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid, provincies en gemeenten komen daarbij uitvoerig aan bod.

1.3. Werkwijze van de commissie

De commissie heeft om de bovengenoemde vragen te beantwoorden en om tot dit eindrapport te komen een aantal stappen doorlopen. In het kort gaat het om de volgende stappen:

- In de tweede helft van 2013 vroeg de Staatssecretaris van Economische Zaken, mevrouw Sharon Dijksma, aan prof. Nr. Pieter Van Vollenhoven om te onderzoeken of het natuurbeleid zou kunnen leren van het monumentenbeleid (zie paragraaf 1.1).

⁴ De voltallige commissie bestaat uit Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven (voorzitter), Prof. dr. Joop Schaminée, Prof. dr. André van der Zande en drs. Bart Swanenvleugel (secretaris). De commissie wordt bijgestaan door drs. Pieter Baars (Nationaal Groenfonds) en mr. Pieter Siebinga (Nationaal Restauratiefonds). In Bijlage I is de samenstelling van de commissie nader toegelicht.

⁵ Daarbij zij opgemerkt het in de monumentenwereld om een nationale aangelegenheid gaat als er een aanwijzing tot Rijksmonument plaatsvindt. In enkele gevallen wordt die aanwijzing bevestigd door een internationale aanwijzing (bijvoorbeeld aanwijzing tot UNESCO Werelderfgoed). In de natuurwereld valt een groot deel van de aangewezen natuurgebieden onder internationaal recht (Natura 2000). Echter, net als bij de monumenten zijn ook die natuurgebieden oorspronkelijk eerst aangewezen vanuit nationaal belang en vastgelegd in nationale wetgeving. Pas later is hun status bevestigd door EU-regelgeving.

- De commissie heeft haar eerste ideeën en bevindingen naar aanleiding van de vraag van de Staatssecretaris op hoofdlijnen beschreven in de discussienotitie ‘Monumenten: Inspiratiebron voor natuur?’. Het hierna volgende hoofdstuk 2 gaat nader in op de discussienotitie. Deze verscheen op 25 februari 2014 en werd met diverse partijen uit de natuurwereld besproken. Op 13 mei 2014 werd met de Staatssecretaris van gedachten gewisseld over de discussienotitie en de reacties daarop. Dit resulteerde in een uitgewerkte onderzoeksopdracht waarbij de commissie drie pilotgebieden nader zou bestuderen: De Biesbosch, De Maasduinen en het noordoostelijke deel van de Veluwe.
- In de genoemde pilotgebieden heeft de commissie gesprekken gevoerd met betrokkenen in de gebieden en de ideeën uit de discussienotitie getoetst aan hun praktijkervaringen (zie hoofdstuk 3). Parallel daaraan heeft de commissie landelijke spelers op het terrein van natuurbeheer, fiscaliteit en financiering geraadpleegd (zie bijlage I voor een overzicht van de betrokken personen).
- De commissie verwerkte de bevindingen uit de pilots en gesprekken in een conceptrapport met de titel ‘Monumentale Natuur’ (d.d. 20 juli 2015). Alle betrokkenen in de pilotgebieden en de andere gesprekspartners zijn in de gelegenheid gesteld om op dat conceptrapport te reageren. Op 10 september 2015 sprak de commissie uitvoerig met de Staatssecretaris over het conceptrapport en de op dat moment ingekomen reacties.
- Tenslotte heeft de commissie alle bevindingen, reacties en commentaren verwerkt in het voorliggende rapport: ‘Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!’ In de slotbeschouwing (zie hoofdstuk 4) schetsen wij onze uitgangspunten en aanbevelingen naar aanleiding van de hierboven genoemde onderzoeksvragen.

2. Discussienotitie ‘Monumenten : Inspiratiebron voor natuur?’

Begin maart 2014 presenteerde de commissie de discussienotitie ‘Monumenten: Inspiratiebron voor natuur?’ aan de Staatssecretaris van Economische Zaken, mevrouw Dijkema. De discussienotitie gaf een aanzet voor de beantwoording van bovengenoemde vragen.

2.1. Conclusies discussienotitie ‘Monumenten: Inspiratiebron voor natuur?’

De drie belangrijkste conclusies in de discussienotitie waren de volgende:

1. Er is een duidelijke indeling van natuurgebieden nodig evenals een duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden;
2. Er is behoefte aan een grotere betrokkenheid van de samenleving bij de natuur;
3. Er is extra geld nodig en bestaande middelen moeten efficiënter worden besteed om achterstallig onderhoud van natuur weg te werken, verdere achteruitgang tegen te gaan en om noodzakelijke nieuwe natuur aan te leggen.

Deze drie conclusies uit de discussienotitie ‘Monumenten: Inspiratiebron voor natuur?’ worden hierna kort toegelicht.

1. *Er is een duidelijke indeling nodig evenals een duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden*

Een conclusie in de discussienotitie was dat de categorisering en naamgeving van natuurgebieden in ons land leidt tot veel verwarring. Misschien niet voor deskundigen, maar dan toch zeker voor buitenstaanders. Hierboven is die verwarring nader toegelicht met de tekstkaders 1 en 2. In de monumentenwereld bestaat deze onduidelijkheid zoals gezegd niet: monumenten zijn eenduidig aangewezen als rijksmonument, provinciaal monument of en gemeentelijke monument. Bij deze

aanwijzingen is onmiddellijk duidelijk welk overheidsniveau verantwoordelijk is voor het belang van het monument in kwestie.

Om meer duidelijkheid te creëren in de verantwoordelijkheid voor natuurgebieden en de aansturing daarvan stelde de commissie voor om – in analogie met de monumentenwereld – drie categorieën te introduceren die richting geven aan het natuurbeleid: rijksnatuurmonumenten, provinciale natuurmonumenten en gemeentelijke natuurmonumenten. Deze eenvoudige drie-indeling laat precies zien waar we het over hebben en wie verantwoordelijkheid draagt. Dat zegt overigens niets over wie eigenaar van het gebied is en/of daadwerkelijk het beheer uitvoert, dat doet niet ter zake. Rijk, provincies en gemeenten zouden de mogelijkheid moeten krijgen om respectievelijk rijksnatuurmonumenten, provinciale natuurmonumenten en gemeentelijke natuurmonumenten aan te wijzen. Provincies, gemeenten, waterschappen en burgers zouden rijksnatuurmonumenten voor aanwijzing (door het Rijk) moeten kunnen voordragen. Een belangrijke overweging bij de drie-indeling was dat van die duidelijkheid een wervende kracht uit kan gaan in de richting van burgers en maatschappelijke partners. Dat hebben we ook gezien in de monumentenzorg: iedereen is trots op en bereid zich in te zetten voor de monumenten in zijn of haar omgeving. Het aanduiden van gebieden als rijks-, provinciaal of gemeentelijk natuurmonument maakt meteen duidelijk dat het om een gebied gaat dat waardevol is voor de samenleving. Met de term ‘rijksnatuurmonumenten’ doelde de commissie op natuurgebieden van (inter)nationaal belang (zie voetnoot 5 op pagina 7).

In 1969 sloot Nederland zich aan bij een initiatief van International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) om Nationale Parken in te stellen⁶. De eerste twee Nationale Parken (De Hoge Veluwe en Veluwezoom) zijn in de jaren dertig van de vorige eeuw ontstaan uit particulier initiatief⁷. De andere achttien parken zijn sinds de jaren tachtig officieel ingesteld door de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Daarmee werden in totaal 20 gebieden ingesteld als Nationaal Park op grond van de Regeling aanwijzing Nationale Parken⁸, met instemming van eigenaren en beheerders van de gebieden. De in te stellen Nationale Parken moesten samen een representatief beeld vormen van de Nederlandse natuur en grote ecosystemen. De Nationale Parken richtten zich op natuurbescherming en ontwikkeling van natuur en landschap, natuurgerichte recreatie, natuureducatie en voorlichting en onderzoek⁹. In het verdere verloop van dit rapport spreken wij over ‘Nationale Parken (oude stijl)’ om het onderscheid aan te geven met het voorstel voor gebundelde gebieden dat in hoofdstuk 4 aan de orde komt.

Onafhankelijk van de instelling van Nationale Parken heeft in nationale wetgeving de aanwijzing van natuurgebieden (zoals Beschermd Natuurmonumenten in de Natuurbeschermingswet 1967 en 1998) plaatsgevonden omdat deze gebieden een nationaal belang vertegenwoordigen vanwege hun

⁶ Volgens de IUCN-definitie is een Nationaal Park een natuurgebied met een aaneengesloten oppervlakte van aanzienlijke omvang, dat beschermd wordt en waarvoor de hoogste autoriteit in een land zich verantwoordelijk voelt.

⁷ In 1872 werd in de VS Yellowstone Park ingesteld als National Park. Het was Yellowstone en de *National Parks movement* in de VS die in vele westerse landen ter inspiratie dienden en waar in Nederland de Hoge Veluwe en de Veluwezoom uit voortkwamen. Pas na oprichting van de IUCN in 1948 is de modernere golf van Nationale Parken op gang gekomen. In Nederland werden de Nationale Parken sterk geüniformeerd door de Nota Nationale Parken uit 1975.

⁸ De instelling van Nationale Parken heeft destijds geen wettelijke verankering gekregen.

⁹ Om op de lijst voor op te richten nationale parken te kunnen komen moest een gebied volgens de Regeling aanwijzing Nationale Parken aan de volgende definitie voldoen: “Een Nationaal Park is een aaneengesloten natuurgebied van ten minste 1.000 hectare, bestaande uit natuurterreinen, wateren en/of bossen, met een bijzonder landschappelijke gesteldheid en planten- en dierleven, waar tevens goede mogelijkheden zijn voor recreatief medegebruik.”

natuurwetenschappelijke betekenis of het in het gebied aanwezige natuurschoon. Het betrof met de Natuurbeschermingswet 1998 oorspronkelijk 189 Beschermden Natuurmonumenten. In sommige gevallen is er sprake van overlap tussen deze gebieden en de hiervoor genoemde Nationale Parken (oude stijl), maar in sommige gevallen ook niet.

Later volgde de aanwijzing van Natura-2000 gebieden, bedoeld voor de bescherming van de meest waardevolle Europese habitattypen en soorten. Slechts 125 Beschermden Natuurmonumenten werden geselecteerd voor aanwijzing tot Natura 2000-gebied. De overige 64 Beschermden Natuurmonumenten van nationaal belang worden niet tot Natura 2000 gerekend, maar behielden hun status in de Natuurbeschermingswet 1998. Naast de 125 geselecteerde gebieden werden nog 38 nieuwe natuurgebieden aangewezen tot Natura 2000-gebied (inclusief 4 gebieden op de Noordzee). De Nationale Parken (oude stijl) werden met uitzondering van de Utrechtse Heuvelrug allemaal aangewezen tot Natura 2000-gebied. De begrenzing van Nationaal Park en Natura 2000-gebied viel echter niet altijd één-op-één samen. Kortom, niet alle natuurgebieden met een wettelijke status (Beschermden Natuurmonumenten) verkregen de Natura 2000-status, terwijl (op één na) alle (niet wettelijk) ingestelde Nationale Parken die status wel kregen.

De aanwijzing van de natuurgebieden met een (inter) nationaal belang is dus op verschillende – en niet eenduidige – gronden tot stand gekomen. Omdat mede ten gevolge van bezuinigingen veel aandacht lijkt uit te gaan naar de aangewezen Natura 2000-gebieden, is niet duidelijk wat nu de te beschermen status van de resterende gebieden is. De commissie is voorstander van een eenvoudiger en eenduidiger benadering van de aanwijzing van rijksnatuurmonumenten, die recht doet aan de uitgangspunten van de uiteenlopende aanwijzingsgronden en tot hetzelfde resultaat leidt. Volgens de commissie leent de benadering van UNESCO werelderfgoed zich hiervoor. UNESCO werelderfgoed is er namelijk in geslaagd om zowel gebouwd erfgoed als natuurlijk erfgoed in omvattende en sluitende criteria te vatten. Dat in tegenstelling tot vele andere verdragen, richtlijnen en wetten, die slechts over een gedeelte van het erfgoed gaan, bijvoorbeeld uitsluitend over archeologie, vogels of natuur. De vele gedeeltelijke waarderingen maken dat het niet voor iedereen duidelijk is wat nu echt erfgoed is en wat niet. Omdat de logica van aanwijzing tot UNESCO werelderfgoed eenduidig is en ook recht doet aan de filosofie achter de nationale en EU-aanwijzingen (Nationale Parken, Beschermden Natuurmonumenten en Natura 2000), is deze volgens de commissie ook geschikt voor de aanwijzing van rijksnatuurmonumenten. Naast beoordeling aan de hand van de UNESCO-criteria vond de commissie dat met de aanwijzing van natuurgebieden van nationaal belang recht moet worden gedaan aan bestuurlijke afspraken en juridische verplichtingen die de rijksoverheid internationaal is aangegaan.

De resulterende aanwijzingscriteria zijn beschreven in onderstaand tekstkader.

Tekstkader 3: Aanwijzingscriteria voor rijksnatuurmonumenten

1. Het gaat om belangrijke natuurlijke erfgoedwaarden van nationaal belang.
2. Het gaat om cultureel belangrijke erfgoed waarden van nationaal belang.
3. Het gaat om een mengvorm van belangrijke natuurlijke en culturele erfgoed waarden van nationaal belang.
4. Er gelden internationale afspraken en verplichtingen, zoals de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen of de Wetlands Conventie¹⁰ voor het zorgvuldig gebruik van wetlands.
5. Er is een internationaal grensoverschrijdend belang, zoals het geval is bij de natuurgebieden op de Noordzee.

¹⁰ De Wetlands Conventie (of Ramsar Conventie) uit 1971 is een internationaal verdrag dat het zorgvuldig gebruik en bescherming van wetlands (waterrijke gebieden) regelt. Nederland heeft 43 wetlands of met een totale oppervlakte van 816.898 ha.

Op basis van deze criteria kwam de commissie tot de volgende indicatieve selectie van rijksnatuurmonumenten:

- De huidige 163¹¹ Natura 2000-gebieden;
- 64 Beschermd Natuurmonumenten, die buiten de Natura 2000-gebieden vallen¹²;
- Die (gedeelten van de) Nationale Parken (oude stijl), die buiten de Natura 2000-gebieden vallen¹³;
- 4 landschappen die het provinciale belang overstijgen en al aangemeld zijn bij UNESCO (de Limes, de Nieuwe Hollandse Waterlinie, de Stelling van Amsterdam en de Beemster)¹⁴.

Mogelijk komen bepaalde bestaande natuurgebieden buiten de aan te wijzen rijksnatuurmonumenten te liggen (bijvoorbeeld bepaalde Natuurschoonwet landgoederen). Dat doet echter niets af aan de (maatschappelijke) waarde die deze gebieden vertegenwoordigen. Provincies en gemeenten zijn in de ogen van de commissie verantwoordelijk voor de aanwijzing van respectievelijk provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten (zie bijlage IV voor een nadere toelichting op provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten). Zij kunnen daarvoor – net als in de monumentenwereld – hun eigen criteria benoemen, al dan niet geïnspireerd door bovengenoemde criteria.

In het stelsel met rijksnatuurmonumenten, provinciale natuurmonumenten en gemeentelijke natuurmonumenten dat in de discussienotitie werd voorgesteld, moet de bevoegdheid voor het aanwijzen van rijksnatuurmonumenten worden toegewezen aan het Rijk. Het Rijk is ook degene die de kaders stelt waar rijksnatuurmonumenten aan moeten voldoen en maakt daar voldoende middelen voor vrij. De verantwoordelijkheid voor toezicht daarop ligt ook bij de rijksoverheid. De aanwijzing tot rijksnatuurmonument zal moeten doorwerken in ruimtelijke plannen van het Rijk en decentrale overheden. Met de toedeling van deze verantwoordelijkheden aan het Rijk wordt, zoals hiervoor al gesteld, geen uitspraak gedaan over wie het voortouw heeft bij de uitvoering van inrichting en beheer van natuurgebieden. De provincies zijn verantwoordelijk voor het aanwijzen van provinciale natuurmonumenten en voor het invullen van het beheer van zowel rijks- als provinciale natuurmonumenten. De commissie meent dat iedereen, dat wil zeggen decentrale overheden (provincies, gemeenten, waterschappen) en burgers natuurgebieden moeten kunnen voordragen als rijksnatuurmonument.

De verantwoordelijkheid van gemeenten zoals de commissie die beschreef, is nieuw in het natuurbeleid. Door gemeenten de bevoegdheid te geven om op basis van lokale belangen gemeentelijke natuurmonumenten aan te wijzen krijgen zij een extra instrument in handen om natuur op een positieve manier te verbinden met het enthousiasme van burgers om op te komen voor de natuur, met de lokale economie en het welzijn van mensen.

2. *Er is behoefte aan een grotere betrokkenheid van de samenleving bij de natuur*

Een tweede conclusie in de discussienotitie was dat de toenemende overheidsbemoeienis de betrokkenheid van mensen bij het natuurbeleid door de jaren heen heeft veranderd (zie bijlage III).

¹¹ Oorspronkelijk werd beoogd om 166 Natura 2000-gebieden aan te wijzen. Daarvan zijn er 3 afgevallen, te weten Boddenbroek (nr. 52), Teeselinkven (nr. 59) en Groot Zandbrink (nr. 80).

¹² In de Memorie van Toelichting bij het ontwerp Wet natuurbescherming wordt het nationale belang van de Beschermd Natuurmonumenten nogmaals onderkend, maar er wordt gesteld dat voor de bescherming daarvan andere instrumenten voorhanden zijn dan de specifieke instrumenten van de Natuurbeschermingswet 1998.

¹³ Utrechtse Heuvelrug en de delen van andere Nationale Parken waar de begrenzing niet samenvalt met het aangewezen Natura 2000-gebied.

¹⁴ De Nieuwe Hollandse Waterlinie is ook vrijwel volledig aangewezen als Natura 2000-gebied (Naardermeer en Oostelijke Vechtplassen).

Het natuurbeleid werd in de tweede helft van de twintigste eeuw meer en meer een zaak van de overheid en van specialisten. Mede daardoor is het maatschappelijk begrip voor en betrokkenheid bij het natuurbeleid minder geworden. Het enthousiasme voor de natuur zelf is nog altijd onverminderd groot. De macht van een donateur is echter een andere dan die van individuele burgers die zich als eigenaar, pachter, aandeelhouder of op andere manieren direct voor de 'eigen' natuur inzetten. Juist die inzet en enthousiasme van individuele burgers zijn sterke punten in het monumentenbeleid.

De commissie bepleitte een groter accent op de betrokkenheid en inspanningen van burgers, ondernemers en organisaties (als eigenaar, pachter of aandeelhouder, enzovoorts) bij de zorg voor natuurmonumenten, die worden ondersteund door de overheid. Dat betekent dat de (gezamenlijke) eigenaren van en andere betrokken bij natuurgebieden duidelijk moeten weten wat de natuuropgaven zijn voor hun gebied. En, dat zij bij het realiseren van die opgaven eventueel financiële ondersteuning krijgen van het Rijk (of van provincie en/of gemeente bij een provinciaal en/of gemeentelijk natuurmonument). De commissie meende dat wanneer eigenaren zich verenigen en gezamenlijk hun gemeenschappelijke belangen behartigen, exploitatie en beheer van natuurgebieden efficiënter en samenhangender kunnen plaatsvinden. Verenigde betrokken burgers, ondernemingen en organisaties (eigenaren, pachters, aandeelhouders, enzovoorts) kunnen zo ook een sterkere positie verwerven ten opzichte van overheden en grote institutionele (al dan niet particuliere) terreinbeheerders.

3. Er is extra geld nodig en bestaande middelen moeten efficiënter worden besteed om achterstallig onderhoud van natuur weg te werken en verdere achteruitgang tegen te gaan

De natuur die de commissie in de discussienotitie aanmerkte als rijksnatuurmonumenten, staat er momenteel slecht voor. Er is volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (2013) momenteel sprake van achterstallig onderhoud¹⁵. Zoals hierboven aangegeven hebben het gevoerde beleid van de afgelopen decennia en de forse investeringen in natuur er niet toe geleid dat het bereiken van de gestelde doelen nu in zicht is. Zo had de in 1990 geïntroduceerde Ecologische Hoofdstructuur als doel de natuur veilig te stellen, maar ondanks de voornemens werd het beoogde natuurnetwerk nooit volledig gerealiseerd¹⁶. Het Planbureau voor de Leefomgeving becijferde in 2013 dat met het huidige beschikbare overheidsgeld de instandhoudingsdoelen in 2027 voor ongeveer 65% gehaald kunnen worden (zie bijlage V). Dit betreft trouwens alleen de Natura 2000-gebieden. Zoals hierboven aangegeven was het aantal Natura 2000-gebieden beperkter dan het aantal Beschermd Natuurmonumenten. Vanwege deze inperking van het aantal gebieden en vanwege de tegenvallende ervaringen met de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur in het verleden is het zeer de vraag of zelfs de genoemde 65% gehaald worden. De provincies verwachten wel dat er in het natuurbeheer efficiëntiewinst mogelijk is, waardoor met het beschikbare geld meer kan worden gedaan. Om in de toekomst wel aan de doelen voor natuur te gaan voldoen zijn hoe dan ook doelgerichte investeringen nodig in herstelbeheer, aanleg van nieuwe natuur en beheer gericht op instandhouding. Juist vanwege economische belangen is het zaak de natuur waarvoor internationale verplichtingen bestaan in een gunstige staat te verkrijgen. Als de natuur in een gunstige staat van instandhouding verkeert, kan deze ook wel een stootje hebben, waardoor tevens veel meer mogelijk is op het gebied van economische of andere ontwikkelingen.

In de monumentenwereld bestond in de jaren tachtig van de vorige eeuw een vergelijkbare situatie. Het Nationaal Restauratiefonds toonde destijds aan dat investeringen in monumenten aantrekkelijk zijn voor de rijksoverheid. Naast maatschappelijke waarde leveren ze namelijk ook macro-economische voordelen op. Zo ontstaat er een terugverdieneffect op door de overheid geïnvesteerd

¹⁵ Planbureau voor de Leefomgeving (2013), *QuickScan Hoofdlijnennotitie 'Ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland': Globale toetsing van effectiviteit en doelmatigheid.*

¹⁶ Zie onder andere: Nationaal Groenfonds (2005), *Investeren in natuur 2006 – 2008: financieel perspectief voor een resultaatgericht natuurbeleid*, Hoevelaken.

geld, door onder andere belastingopbrengsten en groei in werkgelegenheid. Het terugverdieneffect voor de overheid is 1,06; oftewel elke door de overheid geïnvesteerde euro komt terug. Daarnaast omvat een restauratiesubsidie of -lening maar een gedeelte van de restauratiekosten. Omdat de eigenaar zelf ook bijdraagt aan de restauratie, vormt de overheidsinvestering een motor achter particuliere investeringen, die nog versterkt wordt doordat eigenaren extra investeren in (niet gesubsidieerde) onderdelen van een monument (bijvoorbeeld in de inrichting van het monument). In 1998 is berekend dat iedere geïnvesteerde overheids-euro leidt tot een particuliere investering van 2,78 euro¹⁷. Ook werd aangetoond dat de verval- en inflatiekosten van monumenten alleen maar hoger werden, naarmate investeringen werden uitgesteld. Dit geldt zeker ook voor natuur. Het is veel moeilijker en duurder om een verdroogd, verzuurd en/of vermest terrein weer in een goede staat te brengen dan om de desbetreffende verdroging, verzuring en/of vermesting te voorkomen.

Bij de monumentenzorg werd de financiering via het Restauratiefonds aantrekkelijk omdat:

- Eigenaars en beheerders zelf initiatief nemen en een groot eigenbelang hebben om het monument op orde te houden;
- Belastingregels ondersteuning bieden aan investeringen door eigenaars en beheerders;
- De beperkte hoogte van te verkrijgen subsidies lenen uit het revolverend fonds van het Restauratiefonds interessant maakt;
- Vooruitlopend op in het vooruitzicht gestelde subsidie al een voorfinanciering afgesloten kan worden zodat beleid versneld kan worden uitgevoerd.

In de discussienotitie gaf de commissie aan om een aantal fiscale mogelijkheden te gaan onderzoeken, die mogelijk kunnen bijdragen aan het vergroten van de particuliere inzet voor natuur. Een ondersteunend fiscaal regime biedt mogelijk een basis voor een leningenstelsel met een revolverend fonds om een deel van het Nederlandse natuurbeheer en -ontwikkeling te financieren.

2.2. Bevindingen naar aanleiding van de discussienotitie 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur?'

De commissie heeft zowel schriftelijk als in gesprekken reacties ontvangen op de discussienotitie 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur?'. De reacties liepen uiteen van enthousiast tot kritisch. Belangrijk om te constateren is dat er over het algemeen consensus bestaat dat meer duidelijkheid nodig is in de natuurwereld en dat de zoektocht naar een creatievere en efficiënte besteding van middelen breed gesteund wordt. De commissie is verheugd te zien dat er al overal in Nederland initiatieven worden opgepakt om extra geld voor natuur te genereren en om de bestaande middelen slimmer in te zetten. Enkele belangrijke bevindingen naar aanleiding van de reacties op de discussienotitie zijn de volgende:

1. De voorgestelde drie-indeling van natuurgebieden mag niet tot nieuwe onduidelijkheden leiden;
2. Natuur moet ingebed zijn in een ruimere omgeving vanwege ecologische redenen en om financieel te kunnen overleven;
3. De gedachte van een drie-indeling in rijks-, provinciale en gemeentelijke verantwoordelijkheid spreekt aan, mits deze past bij de ingezette decentralisatie;
4. Er wordt extra aandacht gevraagd voor natuur die buiten de Natura 2000-gebieden valt;
5. Het stimuleren van de betrokkenheid van kleine(re) particuliere eigenaren en individuele burgers bij de zorg voor natuurgebieden als eigenaar, pachter of aandeelhouder, spreekt aan en wordt door een groot aantal mensen onderschreven;
6. Kleine(re) particuliere eigenaren en individuele burgers kunnen vooral een rol spelen mits zij – op basis van vrijwilligheid – samenwerken;

¹⁷ Nationaal Restauratiefonds (2007), *Investeren in Monumenten*, Hoevelaken.

7. Een ondersteunend fiscaal regime en een leningenstelsel kan alleen werken als de bij het beheer en de ontwikkeling van natuur betrokken burgers en organisaties verdienvermogen hebben.
8. Naast kleine(re) particulieren is het zaak om bedrijven en organisaties te betrekken bij de zorg voor natuur, bijvoorbeeld door middel van adoptie van natuurgebieden of aandeelhouderschap.

3. Toetsen van bevindingen

Zoals in paragraaf 1.3 is aangegeven heeft de commissie de in 2014 opgestelde discussienotitie 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur?' aangeboden aan Staatssecretaris Dijkema en ter discussie gesteld bij andere betrokkenen uit de natuurwereld. Met goedvinden van de Staatssecretaris heeft de commissie daarna haar werk voortgezet en de bevindingen en ideeën getoetst bij deskundigen die betrokken zijn bij natuurbeheer en financiering (van natuur en monumenten). Bovendien heeft de commissie haar ideeën nader uitgewerkt met partijen in drie praktijksituaties, de zogenaamde pilots.

3.1. Toetsing bij deskundigen

Op basis van de hoofdlijnen uit de discussienotitie 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur?' heeft de commissie gesprekken gevoerd met deskundigen uit de wereld van de natuur en uit de bancaire en fiscale wereld (zie bijlage I). Hun specifieke kennis van natuurbeheer en -ontwikkeling, van de toepasbaarheid van financiële en fiscale instrumenten en van de mogelijkheden om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties te verbinden aan natuur heeft de commissie geholpen om haar bevindingen aan te scherpen en waar nodig aan te passen. De inbreng van deskundigen is verwerkt in de tekst van het voorliggende eindrapport.

3.2. Uitwerking in drie pilotgebieden

De commissie heeft in overleg met de Staatssecretaris en de provincies drie pilotgebieden geselecteerd. De gebieden hebben uiteenlopende karakteristieken voor wat betreft het aantal, de grootte en de aard van de eigenaren, de geografische ligging en de aanwezige kansen om invulling te geven aan de denkrichtingen van de commissie. De volgende pilotgebieden zijn geselecteerd:

- De Biesbosch (provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland);
- De Maasduinen (provincie Limburg);
- Noordoostelijke Veluwe (provincie Gelderland).

In de pilotgebieden zijn gesprekken gevoerd met terreinbeheerders, betrokken overheden, particuliere eigenaren, bedrijven en andere betrokkenen (zie bijlage I). De commissie heeft met hen de bevindingen naar aanleiding van de discussienotitie bediscussieerd, met daarbij de volgende aandachtspunten:

- Hoe staan de betrokkenen tegenover de bevinding dat meer duidelijkheid in het natuurbeleid nodig is?
- Hoe staat de financiering in de gebieden er voor? Is er sprake van tekorten en zijn er mogelijkheden voor een andere aanpak van de financiering?
- Zijn er mogelijkheden voor grotere betrokkenheid van burgers, bedrijven en organisaties bij de zorg voor het natuurgebied?

In de pilotgebieden heeft de commissie de denkrichtingen uit de discussienotitie verbonden met de dagelijkse praktijk van de partijen in die gebieden, waarbij de volgende onderwerpen expliciet aan de orde zijn gesteld:

- Nader verkennen van de ideeën en bevindingen en identificeren van mogelijke obstakels in de praktijk;
- Inventariseren van reeds in gang gezette ontwikkelingen door stakeholders in de gebieden, die aansluiten bij de onderzoeksvragen en ideeën van de commissie;
- Verkrijgen van de toezegging van de stakeholders om uitgewerkte denkrichtingen daadwerkelijk in praktijk te beproeven.

De bevindingen in de drie pilotgebieden zijn hierna afzonderlijk beschreven.

De Biesbosch

Algemeen

De Biesbosch is een Nationaal Park (oude stijl) dat vrijwel geheel is aangemeld als Natura-2000 gebied¹⁸. Staatsbosbeheer is er de grootste grondeigenaar en beheerder (6.500 ha). Het Rijksvastgoedbedrijf is eigenaar van ongeveer 3.000 ha, voor het merendeel water. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het beheer daarvan. Het Parkschap NP De Biesbosch¹⁹ beheert een kleine 1.000 ha (o.a. voor het Rijk en intensieve recreatiegebieden). Ook is de Stichting Biesboschmuseum partner in het gebied. Het Parkschap NP De Biesbosch heeft de formele bevoegdheid om in het gebied regelingen uit te vaardigen die voor iedereen rechtstreeks gelden (verordeningsbevoegdheid). De verordeningsbevoegdheid geldt voor het gebied dat wordt begrensd door de grenzen van het oorspronkelijk aangewezen Nationaal Park.

De commissie heeft Nationaal Park De Biesbosch als pilotgebied gekozen om de volgende redenen:

- Het gaat om een rijksnatuurmonument, waarbij zich in en bij het gebied enkele grote private spelers bevinden, die mogelijk aan de natuur verbonden kunnen worden. Denk daarbij aan het Havenschap Moerdijk, dat het haven- en industrie aan de zuidkant van De Biesbosch beheert, en waterbedrijf Evides dat enkele waterbekkens in het hart van het gebied exploiteert;
- Bij het beheer van het gebied – voor zover het niet de gronden van het Rijksvastgoedbedrijf betreft – wordt verzorgd door Staatsbosbeheer en Parkschap NP De Biesbosch, die nauw samenwerken via de Bestuurscommissie (zie voetnoot 19). Daarnaast bestaat nauwe samenwerking op het niveau van de directeur van het Parkschap en de gebiedsmanager van Staatsbosbeheer. De twee organisaties werken vanuit een gedeelde toekomstvisie voor het gebied, ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid;
- Het rijksnatuurmonument overschrijdt de provinciegrens. Dat wil zeggen dat er twee provincies bij betrokken zijn. De provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland hebben op onderdelen verschillende visies op het beheer en ontwikkeling van natuur en natuurbeleving en over de invulling van het concept Nationaal Park.

De commissie heeft onder anderen gesproken met burgemeester Brok van de gemeente Dordrecht vanwege diens grote betrokkenheid bij en kennis van de monumentenwereld. Met hem is expliciet verkend hoe de benadering uit de monumentenwereld te vertalen is naar de wereld van de natuur. Daarnaast zijn partijen uit het natuurbeheer en het bedrijfsleven betrokken bij de pilot.

¹⁸ Met uitzondering van een stuk Bergsche Maas nabij Geertruidenberg.

¹⁹ Parkschap Biesbosch is de uitvoeringsinstantie van een Gemeenschappelijke Regeling van vier Biesboschgemeenten (Dordrecht, Sliedrecht, Werkendam en Drimmelen) en twee provincies (Zuid-Holland en Noord-Brabant). Met het oprichten van het Parkschap is ook een bestuurscommissie gevormd waarvan naast de partners uit de gemeenschappelijke regeling ook Staatsbosbeheer lid is. De Bestuurscommissie is beleidsbepalend voor het Nationaal Park.

Observaties

Beheer en ontwikkeling van De Biesbosch worden gefinancierd uit de budgetten van Staatsbosbeheer en het Parkschap NP De Biesbosch. Het budget van Staatsbosbeheer is opgebouwd uit beheersubsidies (SNL-subsidies²⁰), pachtgelden en inkomsten uit activiteiten met verdienvermogen (zoals houtopbrengsten). Het budget van het Parkschap is opgebouwd uit beheersubsidies, bijdragen van de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland en van de gemeenten Dordrecht, Drimmelen, Sliedrecht en Werkendam. Daarnaast ontvangt het Parkschap sponsorbijdragen van bedrijven, meestal gekoppeld aan specifieke projecten. Hoe om te gaan met teruglopende middelen is een grote opgave in de Biesbosch. De gemeente Dordrecht en het Parkschap zoeken voortdurend naar nieuwe verdienmodellen voor de Biesbosch. De terugkerende vraag daarbij is: wat heeft de gebruiker ervoor over om de Biesbosch (kwaliteit) in stand te houden? De huidige beleving in de samenleving is dat natuur gratis is.

Staatsbosbeheer en het Parkschap NP De Biesbosch werken samen op het gebied van beheer en onderhoud van natuur en recreatieve zaken. Daarbij hebben zij wel verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Voor Staatsbosbeheer zijn daarbij Natura 2000-regels, PAS-afspraken²¹ en SNL-verplichtingen sterk leidend. Tegelijkertijd worden de historische verschillen tussen Staatsbosbeheer en Parkschap steeds kleiner: beleven en benutten van natuurgebieden, mits passend bij de natuur- en landschapswaarden van het gebied zijn voor beide organisaties van belang. Daarom ook hebben zij bij de commissie aangegeven dat zij beide meerwaarde zien in een intensieve samenwerking. Staatsbosbeheer en het Parkschap Biesbosch zijn bereid om te onderzoeken hoe men kan toegroeien naar één coördinerend orgaan voor een geïntegreerde gebiedsontwikkeling. Het coördinerend orgaan wordt bij voorkeur gekoppeld aan een onafhankelijk gebiedsfonds. Zo'n fonds biedt de mogelijkheid om de verschillende geldstromen inzichtelijk te maken en te houden.

De betrokken partijen onderschrijven de gedachte dat de natuur moet worden ingebed in een ruimere omgeving, om daarmee de financiële mogelijkheden te vergroten. In De Biesbosch wil men werken aan een intensievere verbondenheid van private partijen aan de natuur. Een eventueel gebiedsfonds vinden zij aantrekkelijk(er) voor het grotere bedrijfsleven (en voor andere donateurs) om zich aan het gebied te committeren. Zij hebben daarmee gemakkelijker inzicht in wat er met hun geld gebeurt. De commissie heeft geconcludeerd dat de initiatiefnemer voor een onafhankelijk gebiedsfonds en voor een coördinerend orgaan voor de Biesbosch 'boven de partijen' zou moeten staan.

De Maasduinen

Algemeen

Nationaal Park (oude stijl) De Maasduinen heeft een oppervlakte van ongeveer 4.200 ha²². Het Nationaal Park is volledig aangewezen als Natura 2000-gebied. Het grondeigendom in De Maasduinen is verdeeld over een groot aantal eigenaren en/of beheerders. Stichting Het Limburgs Landschap is de grootste eigenaar/beheerder, gevolgd door de gemeente Bergen²³ en Staatsbosbeheer. Ongeveer een kwart van het oppervlakte van het natuurgebied is bezit van vele

²⁰ Provincies subsidiëren het beheer van natuurgebieden via de zogenaamde Subsiestelsel Natuur en Landschapsbeheer (SNL). Het SNL is een landelijke subsidiesystematiek waarmee terrein beherende organisaties, particuliere grondeigenaren en agrariërs die landbouwgrond beheren een vergoeding kunnen krijgen voor het beheer en de inrichting van (agrarische) natuurgebieden en landschappen. De provincies hebben hun subsidiestelsels weliswaar afgestemd met elkaar, maar de voorwaarden zijn niet overal gelijk.

²¹ Programmatische Aanpak Stikstof.

²² Tijdens het opstellen van dit rapport wordt gewerkt aan uitbreiding van het Nationaal Park aan de zuidzijde, in de richting van Venlo.

²³ Het natuurbeheer voor de gemeente Bergen wordt uitgevoerd door Stichting De Marke.

kleine particuliere eigenaren. Hun grondbezit loopt uiteen van enkele honderden vierkante meters tot enkele tientallen hectaren. Juist vanwege de grote vertegenwoordiging van kleine(re) particuliere eigenaren heeft de commissie de Maasduinen als pilotgebied geselecteerd.

Voor de pilot Maasduinen heeft de commissie de steun gekregen van gedeputeerde Van der Broeck van de provincie Limburg. Diens steun was onontbeerlijk bij de zoektocht van de commissie naar de mogelijkheden voor een grotere betrokkenheid van kleine particulieren bij het gebied.

Observaties

De investeringen in het Nationale park worden afgestemd via het Overlegorgaan Nationaal Park De Maasduinen waarin de verschillende grondeigenaren en andere betrokkenen vertegenwoordigd zijn. De provincie Limburg keert reguliere beheersubsidies uit SNL (zie voetnoot 20) uit voor De Maasduinen, hoofdzakelijk aan de grote terreinbeheerders. De SNL-subsidies aan het Limburgs Landschap en Staatsbosbeheer worden uitgekeerd als onderdeel van partnercontracten voor de gehele provincie. Daarnaast verleent de Provincie Limburg stimuleringsubsidies voor de inrichting van het natuurgebied, kwaliteitsverbetering, natuureducatie, vermaatschappelijking van natuur, recreatie & toerisme, promotie, marketing & voorlichting, onderzoek en projectmanagement. Deze aanvullende subsidieverlening vindt plaats op basis van een meerjarig bestedingsplan dat door het Overlegorgaan wordt opgesteld. Individuele eigenaren in het gebied blijken nauwelijks gebruik te maken van de beschikbare subsidiemiddelen. Alleen een enkeling die is aangesloten bij de Bosgroep Zuid Nederland doet dit wel. De redenen dat men geen beroep doet op de beschikbare subsidiegelden lijken divers: men is niet op de hoogte is van bestaande subsidieregelingen, de noodzakelijke administratieve handelingen schrikken af of de verplichting tot cofinanciering schrikt af.

De afgevaardigde van de individuele eigenaren in het Overlegorgaan Nationaal Park De Maasduinen is naar aanleiding van de discussienotitie 'Monumenten: Inspiratiebron van natuur?' begonnen met het opzetten van een vereniging van individuele eigenaren in het gebied. Door een vereniging te vormen willen zij in De Maasduinen in staat zijn om gezamenlijk grote(re) projecten op te pakken in het natuurgebied en een stem te hebben in het krachtenspel tussen grote institutionele beheerders en overheden. In gezamenlijkheid kan ook gemakkelijker voldaan worden aan de administratieve verplichtingen voor het verkrijgen van subsidie. Zij zien mogelijkheden om op hun grond gezamenlijk verdienvermogen en extra maatschappelijk rendement te ontwikkelen. De provincie Limburg juicht deze ontwikkeling toe en heeft, om dat te ondersteunen, een subsidie toegekend om de oprichting van de vereniging van eigenaren daadwerkelijk van de grond te laten komen.

Een ander initiatief in De Maasduinen dat zeer goed aansluit bij de benadering die de commissie voorstaat, is de ontwikkeling van Landgoed kasteelruïne Bleijenbeek. De gemeente Bergen heeft een intentieovereenkomst gesloten met de eigenaar (a.s.r. vastgoed vermogensbeheer), over de ontwikkeling van Bleijenbeek, waarbij rekening wordt gehouden met de ligging bij het Nationaal Park. Betrokkenen in het Overlegorgaan hebben deze intentieovereenkomst onderschreven en maken samen met a.s.r. vastgoed vermogensbeheer en de gemeente een gebiedsvisie voor het landgoed. Dit heeft er toe geleid dat er een aanvraag komt om een gedeelte van het landgoed daadwerkelijk op te nemen in het Nationaal Park. Daarnaast gaat de exploitant van de aan het Nationaal Park grenzende golfbaan een (particulier) bezoekers- en informatiecentrum voor het Nationaal Park openen in het clubhuis van de golfbaan.

Een derde voorbeeld van nieuwe verbindingen in De Maasduinen is de verbinding van natuur en gezondheid door middel het project 'Biowalking'. Zorgverzekeraar VGZ heeft besloten mee te werken aan de uitwerking van het concept 'positieve gezondheid', met speciale aandacht voor de relatie tussen natuur en gezondheid en dit deels te financieren. In het verlengde daarvan wordt deze maatschappelijke opgave opgepakt in de gemeente Bergen, die ondernemen met natuur en sociale cohesie als speerpunt voor haar beleid heeft. Daarnaast heeft het geleid tot een initiatief van de

provincie Limburg, Alterra, het Ministerie van Economische Zaken en de huisartsengroep Bergen om het bedrijfsleven te betrekken bij natuur en gezondheid.

De commissie heeft in gesprek met alle betrokkenen in de Maasduinen geconstateerd dat om de betrokkenheid en het 'gevoel van eigenaarschap' van burgers en ondernemers te vergroten nog een flinke slag nodig is. Zowel bij die burgers en ondernemers, als bij de grote gevestigde partijen in het gebied. Een gelijkwaardiger speelveld voor alle betrokkenen verdient nadrukkelijk aandacht om nieuwe verbindingen in de natuur succesvol te laten zijn. Daarnaast bleek in de Maasduinen dat een gebiedsgerichte benadering van de natuur kansen biedt. Enerzijds om de transparantie in kosten en opbrengsten van natuur te vergroten, anderzijds om het draagvlak voor het natuurgebied te vergroten waardoor nieuwe partners gezocht kunnen worden en nieuwe kansen kunnen worden verzilverd. In de Maasduinen zijn de betrokkenen bereid om ook de instelling van een gebiedsfonds gezamenlijk te onderzoeken.

Noordoostelijke Veluwe

Algemeen

Het pilotgebied Noordoostelijke Veluwe omvat grofweg dat deel van de Veluwe dat zich uitstrekt over de gemeenten Epe, Heerde en Hattem. In overleg met de provincie Gelderland heeft de commissie besloten slechts een deel van de Veluwe te selecteren als pilotgebied, dit vanwege de grote omvang van de gehele Veluwe. Het geselecteerde gebied betreft Natura 2000-gebied en is ongeveer 10.000 ha groot (de gehele Veluwe is ongeveer 90.000 ha groot) en is interessant voor de commissie omdat het gebied in eigendom/beheer van uiteenlopende partijen is: particuliere landgoederen (Flip Hul, Molecaten, Tongeren, Welna), gemeenten (Epe, Heerde, Hattem), het Geldersch Landschap en Kasteelen, Staatsbosbeheer, het Kroondomein en de Bosgroep Midden Nederland. In het geselecteerde gebied zijn de eigenaren van oudsher bezig met de integratie van landschap, bedrijf, natuur en maatschappij (bijvoorbeeld houtvesterij in combinatie met zorgconcepten, biologische landbouw, recreatie en behoud van cultuurhistorie). De commissie heeft de Noordoostelijke Veluwe onder andere geselecteerd als pilotgebied om te toetsen of met een verbeterde samenwerking tussen landgoedeigenaren en grote beheerorganisaties meerwaarde bereikt kan worden voor de natuur. De aandacht gaat daarbij uit naar verbeterde efficiëntie in beheer en ontwikkeling en nieuwe mogelijkheden voor het creëren van verdienvermogen.

Op initiatief van de commissie zijn de verschillende partijen in het gebied met elkaar in gesprek gegaan over mogelijke toekomstige samenwerking en de meerwaarde die dat kan bieden. Om de gebiedspartijen bijeen te brengen heeft de commissie burgemeester Van der Hoeve van de gemeente Epe benaderd. Hij heeft vanuit zijn interesse voor en betrokkenheid bij het onderwerp de betrokkenen met groot enthousiasme met de commissie aan tafel gebracht.

Observaties

Voor regulier natuurbeheer in het gebied keert de provincie beheersubsidies (SNL) uit aan de beheerders. Voor een aantal grote beheerders (Staatsbosbeheer, Geldersch Landschap en Kasteelen) loopt de subsidie via partnercontracten die het natuurbeheer in de gehele provincie betreffen. Het Kroondomein ontvangt de beheersubsidie rechtstreeks van het Rijk. Daarnaast wordt het beheer en de ontwikkeling van natuur in het gebied zoals hierboven aangegeven gefinancierd uit opbrengsten uit uiteenlopende verdienmodellen en ondernemerschap van de landgoederen. Een belangrijk aandachtspunt van de betrokken partijen in het gebied was de verbinding van natuur met economische mogelijkheden: maatschappelijke drijfveren en het creëren van economische en maatschappelijke waarde zijn essentieel voor het behoud en de ontwikkeling van natuur in de toekomst. De rol van de overheid is daarvan één van faciliteren en duidelijke randvoorwaarden stellen; uitwerking van ideeën en projecten is een zaak van de ondernemers en eigenaren in het gebied.

Op het punt van samenwerking tussen de partijen werd geconcludeerd dat dit alleen dan succesvol zal zijn als er volledig vertrouwen is (ook van de rijksoverheid), als er aantoonbaar voordeel is te behalen voor de individuele partijen, en als er overeenstemming is over een duidelijk gezamenlijk doel. Dit laatste blijkt in de praktijk nog vaak lastig ten gevolge van de verschillende opzet, rol en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties (zowel institutionele terrein beherende organisaties als particuliere partijen). Samenwerking moet niet afgedwongen worden, maar vanuit de betrokkenen zelf ontstaan. Aandachtspunt daarbij is dat de samenwerkende partijen nauw betrokken kunnen blijven bij en zeggenschap houden over hun eigen terrein. De betrokken partijen gaven verder aan dat natuurgebieden herkenbaar moeten zijn voor de samenleving.

De partijen in het gebied hebben aangegeven dat zij bereid zijn om hun gesprek te vervolgen en ideeën in de praktijk te toetsen, mits er een terugvalmogelijkheid is naar de bestaande praktijk.

4. Slotbeschouwing

Nadat de commissie haar eerdere bevindingen heeft getoetst bij deskundigen en in drie pilotgebieden (zie hoofdstuk 3), heeft zij het conceptrapport 'Monumentale Natuur' (d.d. 20 juli 2015) voor reactie aangeboden aan de Staatssecretaris van Economische Zaken, mevrouw Sharon Dijksma. Het conceptrapport werd in september 2015 met haar besproken. Daarnaast werden alle andere direct betrokkenen om een reactie op het conceptrapport gevraagd. De commissie heeft alle bevindingen, reacties en commentaren verwerkt in de hierna volgende uitgangspunten en aanbevelingen.

De commissie is er gedurende het onderzoeksproces steeds meer van overtuigd geraakt dat natuur ruimte nodig heeft: ruimte om geld te verdienen en groter draagvlak in de samenleving te verwerven, en ruimte om de natuurlijke kwaliteiten te laten overleven (zie ook de filosofie achter het Natuurnetwerk Nederland). Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet om een verruiming van de beschermingsstatus van de rijksnatuurmonumenten of om extra regels voor burgers en bedrijven in de omgeving. Geïnspireerd door de filosofie van de Beschermd stads- en dorpsgezichten uit de Monumentenwet heeft de commissie deze noodzaak voor ruimte voor natuur vertaald naar een bundeling van de rijksnatuurmonumenten, die tezamen het zoekgebied vormen voor Nationale Parken (nieuwe stijl)²⁴.

In de Beschermd stads- en dorpsgezichten bevindt zich 80% van de rijksmonumenten. Het is juist het ensemble dat de aantrekkingskracht van de stad (of het dorp) vergroot. In diezelfde lijn is er naar de mening van de commissie in de Nationale Parken (nieuwe stijl) ook plaats voor provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten. Zo bieden de Nationale Parken (nieuwe stijl) de ruimte voor het overleven van de natuur, voor het genereren van extra geld en voor groter draagvlak in de samenleving. Met deze benadering wordt in Nederland een overzichtelijk aantal monumentale natuurgebieden gecreëerd, waarin de verwevenheid van natuur en samenleving wordt versterkt (zie hierna aanbeveling 2).

²⁴ De Nationale Parken (nieuwe stijl) die de commissie beoogt richten zich dus op ruimte voor financiering en ruimte voor natuur. Deze benadering is anders dan de ontwikkeling van het "sterke merk" voor "nationale parken <<nieuwe stijl>>" dat wordt genoemd in de aangehouden motie Van Veldhoven/Jacobi uit 2014. Het "opzetten en implementeren van een nieuwe standaard voor nationale parken" zoals verwoord in het amendement Jacobi/Van Veldhoven (nr. 34000 XIII nr. 56 d.d. 30 oktober 2014) biedt wel aanknopingspunten voor de benadering van de commissie (zie paragraaf 4.3).

In de volgende paragraaf zijn onze uitgangspunten om daar te komen nader uitgewerkt. Met deze uitgangspunten wordt ook de noodzakelijke duidelijkheid voor natuur gewaarborgd en wordt een perspectief geboden voor een creatievere en efficiëntere besteding van middelen en het ontwikkelen van nieuwe financieringsmogelijkheden.

4.1. Onze uitgangspunten

Meer duidelijkheid door een drie-indeling van natuurgebieden

De in de discussienotitie voorgestelde indeling van natuurgebieden in rijksnatuurmonumenten, provinciale natuurmonumenten en gemeentelijke natuurmonumenten is wezenlijk omdat natuur op zijn eigen niveau van waarde kan zijn (nationaal, provinciaal of gemeentelijk), terwijl elk niveau om een eigen aansturing vraagt. Voor de binding van de samenleving met de natuur is het van groot belang dat de waardering voor natuur op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau bekrachtigd wordt met een aanwijzing. De drie-indeling is ook bedoeld om meer duidelijkheid te scheppen in het natuurbeleid; voor burgers, voor bedrijven, voor maatschappelijke partijen en voor beleidsmakers. De aanwijzing en instelling van de verschillende soorten natuurgebieden (Beschermd Natuurmonumenten, Nationale Parken (oude stijl), Natura 2000-gebieden) is, zoals aangegeven in de voorgaande hoofdstukken, tot stand gekomen door middel van niet met elkaar samenhangende en voor een buitenstaander ondoorgrondelijke processen. Inmiddels wordt de onduidelijkheid alleen maar groter: volgens de Algemene Rekenkamer (2014) kiezen Provincies nu elk verschillende benamingen en indelingen voor natuurgebieden²⁵. Bijvoorbeeld: Limburg hanteert een indeling in Goudgroene, Zilvergroene en Bronsgroene natuur, Gelderland kent een indeling in EHS-natuur, EHS-verweingszones en EHS-verbindingsgebieden.

Inbedding van natuur in een ruimere omgeving om financiële arrangementen en ondernemerschap mogelijk te maken en vanwege ecologische redenen

De voorgestelde rijksnatuurmonumenten zijn van grote betekenis voor het behoud van biodiversiteit. Provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten zullen daar mogelijk minder aan bijdragen, maar zijn veel meer gericht op de beleving van de natuur dicht bij huis; wel spelen zij een voorname rol als stapstenen voor het verbinden van natuur. De commissie stelde in de discussienotitie dat rijksnatuurmonumenten vaak scheiding van functies zullen vereisen (bijvoorbeeld geen intensieve landbouw aan de randen daarvan), terwijl de andere juist vaker om verweving vragen. Echter, de commissie constateert tegelijkertijd dat met alleen een focus op de begrenzing van rijksnatuurmonumenten de doelen niet bereikt zullen worden. Alleen aandacht voor natuurdoelen binnen deze grenzen biedt onvoldoende basis om middelen creatiever en efficiënter te kunnen besteden en aanvullende bronnen voor financiering van natuur te kunnen aanspreken. Het is juist zaak om de genoemde rijksnatuurmonumenten in te bedden in en te verweven met een groter gebied. Ze hebben ruimte nodig om financieel te kunnen overleven en voor het verkrijgen van groter draagvlak bij burgers, bedrijven en andere maatschappelijke partners. Meer ruimte betekent dat er meer mogelijkheden voor ondernemerschap ontstaan en nieuwe financieringsmodellen zich aandienen, in en aan de randen van de rijksnatuurmonumenten. Daarnaast betekent meer ruimte rond en verbinding van de rijksnatuurmonumenten dat de robuustheid van de natuur kan toenemen. Dat wil zeggen: er ontstaat natuur die tegen een stootje kan.

Deze inbedding van rijksnatuurmonumenten is, zoals gezegd, vergelijkbaar met de beschermde stads- en dorpsgezichten uit de Monumentenwet. Oorspronkelijk richtte de monumentenzorg zich sterk op afzonderlijke objecten. Met de beschermde stads- en dorpsgezichten werd meer naar het zogenaamde 'ensemble' gekeken, vanuit het besef dat monumenten niet alleen staan en ook de

²⁵ Algemene Rekenkamer (2014), Beschermingsgebieden EHS, Natura 2000 en overige natuurgebieden, Internetbijlage bij rapport 'Compensatie van schade aan natuurgebieden', Den Haag.

historische omgeving van belang is. Binnen de beschermde stads- of dorpsgezichten bevindt zich 80% van de rijksmonumenten en een groot deel van de provinciale en gemeentelijke monumenten. Door deze samenhang tussen historische gebouwen en hun omgeving te stimuleren worden mensen in staat gesteld om een historische omgeving als geheel te beleven.

Behoud en ontwikkeling van natuur moeten volgens de commissie hand in hand kunnen gaan met het duurzaam benutten van (economische) kansen die de aanwezigheid van natuur biedt. Ook in en nabij de natuurgebieden van nationaal belang moeten biodiversiteit en beleving met elkaar verbonden worden. Het natuurgebied van waarde moet geen beperkende factor zijn voor zijn omgeving, maar juist kansen bieden voor maatschappelijk en economisch ondernemerschap. De commissie ondersteunt dan ook de in de Natuurvisie (2014) verwoorde opgave om meer oog te hebben voor de maatschappelijke betekenis van natuur en te streven naar een duurzame bescherming, ontwikkeling, beleving en benutting van natuur.

De drie-indeling in rijks-, provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten is verenigbaar met de ingezette decentralisatie

In de afgelopen jaren zijn de bevoegdheden voor de uitvoering van het natuurbeleid gedecentraliseerd, van Rijk naar provincies. Het voorstel van de commissie om een drie-indeling voor natuur te hanteren is goed verenigbaar met die decentralisatie. Ook bij gedecentraliseerde uitvoering van het natuurbeleid waarbij meerdere bestuurslagen betrokken zijn, blijft de eindverantwoordelijkheid voor internationale verplichtingen en nationale belangen die de provinciale schaal overstijgen onverminderd op het niveau van het Rijk liggen. Dat doet niets af aan de nieuwe verantwoordelijkheden van de provincies: zij hebben een eigen bevoegdheid gekregen om de uitvoering van het natuurbeleid – ook in de door de commissie onderscheiden rijksnatuurmonumenten – vorm te geven. In de rijksnatuurmonumenten moet dat gebeuren binnen de met het Rijk afgesproken kaders (via bijvoorbeeld wetgeving en regelingen als de Programmatische Aanpak Stikstof). Aanvullend hebben de provincies (en gemeenten) de mogelijkheid om eigen gebieden aan te wijzen of voor te dragen en provinciale (of gemeentelijke) accenten te leggen in het beleid en de uitvoering daarvan (zie bijlage XI).

Er is expliciet aandacht nodig voor de natuur buiten de Natura 2000-gebieden

In de discussienotitie werd het risico benoemd dat ten gevolge van de decentralisatie onvoldoende gegarandeerd wordt dat de beschikbare middelen aangewend worden voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen in gebieden van nationaal belang. Naar aanleiding daarvan is de commissie er op geattendeerd dat er juist veel aandacht voor Natura 2000-gebieden lijkt te zijn en dat er zorgen zijn om de gebieden die daar buiten vallen.

Zoals aangegeven beschermde het Rijk vanaf 1967 nationale natuurbelangen door terreinen en wateren aan te wijzen met bijzondere natuur- en landschapswaarden (Staats- en Beschermde Natuurmonumenten). Met de Natuurbeschermingswet 1998 werden deze natuurgebieden van nationaal belang 'Beschermde Natuurmonumenten' genoemd. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, werden 125 van deze gebieden bij de EU aangemeld als Natura 2000-gebied en als zodanig aangewezen. 64 Beschermde Natuurmonumenten vallen nu buiten de bescherming die in Europees verband is vastgelegd²⁶. De voornaamste reden daarvoor is dat hun natuurlijke waarde al door andere (wel geselecteerde) gebieden in het Europese netwerk van beschermde gebieden wordt vertegenwoordigd, waarmee aan de internationale verplichtingen wordt voldaan. De 64 resterende

²⁶ Op basis van ecologische verscheidenheid en een landelijk classificatiesysteem (het vijfdelige standaardwerk *De vegetatie van Nederland*) werden Natura 2000-gebieden geselecteerd. Voor ieder type natuurgebied werden maximaal vijf gebieden aangewezen en voor ieder subtype maximaal drie. De aanwijzing overlapt (grotendeels) met de Beschermde Natuurmonumenten. De Beschermde Natuurmonumenten die voor een bepaald type plek zes, zeven, acht en verder innamen, werden niet aangewezen als Natura 2000-gebied, terwijl de waarden die daar beschermd werden vergelijkbaar zijn met de wel aangewezen gebieden.

Beschermde Natuurmonumenten hebben wel een vergelijkbare natuurwaarde als de Natura 2000-gebieden en worden gekenmerkt door de aanwezigheid van overeenkomstige habitattypen. Ook wordt hun maatschappelijk en nationaal natuurbelang nu nog steeds onderkend (bijvoorbeeld in de Memorie van Toelichting bij de ontwerp Wet natuurbescherming).

Omwille van de duidelijkheid en het duidelijke nationale belang dat in het geding is rekent de commissie de resterende Beschermde Natuurmonumenten tot de rijksnatuurmonumenten. Hetzelfde geldt voor de (delen van) nationale parken (oude stijl) die niet tot Natura 2000 worden gerekend²⁷. De grote aandacht – ook van de provincies – voor Natura 2000-gebieden mag niet ten koste gaan van de natuur in deze ‘overgebleven’ gebieden.

Betrokkenheid van individuele burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties biedt ruimere kansen voor natuur

De betrokkenheid van de samenleving is één van de sterke punten in de monumentenzorg. Ook in de natuurwereld ziet de commissie grote kansen voor een grotere maatschappelijke betrokkenheid bij natuurgebieden. Betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kan op verschillende manieren vorm krijgen: bijvoorbeeld door daadwerkelijk eigendom of aandeelhouderschap, door adoptie van natuurgebieden of door vrijwilligersinzet. De manier waarop de betrokkenheid vorm krijgt kan per gebied verschillen. In de Rijksnatuurvisie (2014) spreekt de Staatssecretaris de ambitie uit om aan te sluiten bij de “groeiende betrokkenheid van burgers en de verdere ontwikkeling van groen ondernemerschap”²⁸. Het spreekt de commissie aan dat de Staatssecretaris ook een grotere betrokkenheid van de samenleving nastreeft. Maar, wij hebben ervaren dat daarvoor duidelijkheid nodig is over wat van die burgers, ondernemers en organisaties gevraagd wordt. En, over wat we nationaal, provinciaal en gemeentelijk van belang vinden. Mensen zijn zeer zeker bereid te investeren in natuur, als dat gericht kan en als er duidelijkheid is over het belang van die natuur en over wie de hoofdverantwoordelijke is.

Verbinden van en samenwerken door eigenaren heeft een basis van vrijwilligheid nodig maar is niet vrijblijvend

In de discussienotitie ‘Monumenten: Inspiratiebron voor natuur?’ noemde de commissie Verenigingen van Eigenaren (VvE) als voorbeeld van een samenwerkingsvorm waarbinnen eigenaren en rechthebbenden van een natuurterrein hun gemeenschappelijke belangen en hun rechten gezamenlijk kunnen behartigen. De commissie acht dergelijke verbindingen tussen individuele burgers, bedrijven, eigenaren, ondernemers en maatschappelijke organisaties noodzakelijk om hun positie te versterken en mogelijkheden te bieden voor samenhangende aansturing. Deelname aan een samenwerkingsverband is altijd vrijwillig, vanuit de gedachte dat die deelname voor de deelnemers meerwaarde oplevert. Zowel het eigendomsrecht van particulieren als de eigen verantwoordelijkheid voor en zeggenschap over het natuurgebied moeten ongemoeid blijven, maar het uitoefenen daarvan kan samenhangend plaatsvinden. Door de schaal van de desbetreffende natuurgebieden is een structurele vorm van samenwerking cruciaal om tot de gewenste samenhang en doelmatigheid te komen. Of dit via een Vereniging, een Stichting, een Coöperatie of anderszins wordt bewerkstelligd, is voor de commissie niet van groot belang. In alle gevallen is hierbij maatwerk nodig, afhankelijk van de lokale situatie.

²⁷ Met de Nota Nationale Parken uit 1975 werd bepaald dat nationale parken (oude stijl) gebieden betrof van minstens 1000 ha aaneengesloten topnatuur met een belangrijke recreatieve betekenis. De Nationale Parken (oude stijl) lagen binnen de EHS en hadden hetzelfde zware planologische regime (neen, tenzij). Om die reden acht de commissie de resterende (delen van de) Nationale Parken van nationaal belang.

²⁸ Ministerie van Economische Zaken (2014), *Rijksnatuurvisie 2014 ‘Natuurlijk verder’*.

Voor een ondersteunend fiscaal regime en een leningenstelsel is verdienvermogen van de eigenaren noodzakelijk

De commissie noemde in de discussienotitie de mogelijkheid van aftrekbaarheid van investeringskosten voor natuur, in analogie met de monumentenwereld. Om fiscale arrangementen tot een succesfactor te maken is het noodzakelijk dat (particuliere) eigenaren, pachters, aandeelhouders, enzovoorts een grondslag voor belastingen hebben. Dat kan zijn doordat ze beschikken over een belastbaar inkomen dat ze elders verwerven. Een andere mogelijkheid is dat er in of nabij het natuurgebied verdienvermogen wordt ontwikkeld. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de verhuur van vakantiewoningen, de exploitatie van een golfbaan, het vermarkten van ecosysteemdiensten (bijvoorbeeld waterwinning), gereguleerde inkomsten uit recreatie of het heffen van entreegeld. Het hebben van inkomsten is tegelijkertijd een randvoorwaarde voor werken met een leningenstelsel. Leningen moeten immers terugbetaald (kunnen) worden.

4.2. De nieuwe Wet Natuurbescherming

Op 2 juli 2015 heeft de Tweede Kamer de Wet natuurbescherming aangenomen. De wet vormt samen met andere omgevingswetgeving²⁹, de Natuurvisie (2014) en het Bestuursakkoord Natuur tussen Rijk en provincies het kader waarbinnen de benadering van de commissie gestalte kan gaan krijgen. Volgens de genoemde Natuurvisie legt de nieuwe Wet natuurbescherming de basis voor het natuurbeleid in Nederland. Met de Wet natuurbescherming sorteert de Staatssecretaris voor op verschillende belangrijke uitgangspunten van dit advies. Toch bestaat bij de commissie de indruk dat het Rijk met het nieuwe wetgevingsstelsel en de achterliggende filosofie van de wet, de regie over de natuur van nationaal belang uit handen lijkt te geven³⁰. Hierna beschrijven wij de aanknopingspunten en de punten van kritiek.

Aanknopingspunten in de Wet natuurbescherming voor de benadering van de commissie

De Wet natuurbescherming biedt volgens de commissie de volgende aanknopingspunten voor verdere uitwerking van dit advies, die hierna verder worden toegelicht:

- Art. 2.1: aanwijzing Natura 2000-gebieden;
- Art. 2.11: aanwijzing 'bijzondere nationale natuurgebieden';
- Art. 8.3: aanwijzing Nationaal Parken;
- Art. 1.5: vaststellen van een nationale natuurvisie;
- Art. 1.12, lid 3: aanwijzing 'bijzondere provinciale natuurgebieden'.

Art. 2.1: aanwijzing Natura 2000-gebieden

De Wet regelt op welke gronden de Minister Natura 2000-gebieden kan aanwijzen. De commissie rekent alle huidige 163 Natura-2000 gebieden tot natuurgebieden van nationaal belang (rijksnatuurmonumenten). Dit betreft het overgrote deel van de gebieden die oorspronkelijk werden aangewezen als gebieden van nationaal belang (Beschermden Natuurmonumenten en Nationale Parken (oude stijl)).

De commissie vindt het echter echt onjuist dat in de wet de aanwijzing van nationaal te beschermen natuurgebieden volledig afhankelijk wordt gemaakt van de aanmelding als Natura 2000-gebied en de resultaatverplichtingen uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Niet langer is het mogelijk om vanuit andere overwegingen natuur- en landschapsgebieden te beschermen, die wel een nationaal

²⁹ Zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet ruimtelijke ordening, Waterwet en in de toekomst de Omgevingswet.

³⁰ Uit een reactie van het Ministerie van Economische Zaken blijkt dat dit van Rijkszijde anders wordt beleefd. De huidige beleidskaders, wettelijke kaders, interbestuurlijke afspraken en regels voor interbestuurlijk toezicht zouden de regie door het Rijk afdoende waarborgen. Uit de door de commissie gevoerde gesprekken en ingekomen reacties blijkt dat de zorgen over (het gebrek aan) regie door het Rijk ook bij andere partijen leven.

belang vertegenwoordigen. Artikel 2.1 maakt het weliswaar mogelijk om in aanvulling op de 163 bestaande Natura 2000-gebieden andere gebieden aan te melden bij de EU, maar als de Europese Commissie een aangemeld gebied verzuimt op te nemen op de lijst van gebieden van communautair belang, heeft het Rijk op grond van de Wet natuurbescherming geen enkele mogelijkheid meer om dat gebied van nationaal belang te beschermen. Daarvoor moet worden teruggevallen op algemene ruimtelijke ordeningsregelgeving, waardoor veel minder expliciet het nationale natuurbelang naar voren kan komen. Daarnaast betekent de benadering in de wet dat gebieden die in eerdere wetten en regelingen van nationaal belang werden geacht buiten de boot dreigen te vallen. De resterende Beschermden Natuurmonumenten (zie hoofdstuk 2) die destijds werden aangewezen, komen in principe te vervallen, terwijl het nationaal belang dat ze vertegenwoordigen onveranderd is.

Bovendien wordt Europa met de in de wet gekozen benadering tot zondebok gemaakt; het werkt in de hand dat mensen – ten onrechte – het beeld krijgen dat onze beschermde natuurgebieden aan ons opgelegd zijn door de Europese Unie. Vanuit de gedachte om regeldruk te verminderen is deze keuze voor een focus op Europese regels misschien nog te begrijpen, maar als we burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties sterker willen betrekken bij natuur, vindt de commissie dit een onverstandig uitgangspunt. Juist als het Rijk (samen met andere overheden) benadrukt dat een natuurgebied een nationaal belang vertegenwoordigt, zullen partijen uit de samenleving daar enthousiast over worden en zullen zij zich inzetten voor de natuur. Als je als overheid een beroep op de samenleving doet, is het nodig om uit te dragen dat je zelf trots bent op deze natuur. Door zo zwaar op Europese regels te leunen, ontbreekt naar de mening van de commissie de nodige duidelijkheid om de samenleving enthousiast te maken voor een vernieuwde verbinding met de natuur. Daar komt bij dat vooral Nederland lange tijd een grote tegenstander is geweest van Europese bemoeienis met de ruimtelijke ordening, terwijl nu voor de aanwijzing van nationale natuurgebieden – een ruimtelijk instrument – volledig wordt teruggevallen op het Europese kader.

Art. 2.11: aanwijzing ‘bijzondere nationale natuurgebieden’

De aanwijzing van ‘bijzondere nationale natuurgebieden’ kan conform dit artikel om de volgende redenen plaatsvinden:

- om natuurgebieden, in afwachting van definitieve aanwijzing tot Natura 2000-gebied, afdoende te beschermen. Dat wil zeggen dat als voor natuurgebieden een aanmeldingsprocedure volgens de Habitatrictlijn wordt gevolgd, maar definitieve aanwijzing (door het Rijk) nog niet heeft plaatsgevonden of als de Europese Commissie zelf van mening is dat een bepaald gebied aangewezen zou moeten worden tot Natura 2000-gebied;
- als een natuurgebied ontwikkeld wordt als compensatiemaatregel voor een bestaand Natura 2000-gebied;
- om aanvullende beschermingsmaatregelen te nemen om de gestelde (Europese) instandhoudingsdoelstellingen voor beschermde soorten en leefgebieden te verwezenlijken. De wet is zoals gezegd gericht op het bereiken van de resultaatverplichtingen voor de Europese Vogel- en Habitatrictlijnen. Het kabinet acht het op voorhand niet uit te sluiten dat – om die resultaatverplichting te bereiken – na verloop van tijd aanvullende bescherming van andere gebieden dan de Natura 2000-gebieden nodig is.

De aanwijzing tot ‘bijzondere nationale natuurgebieden’ biedt een aanknopingspunt waarmee het Rijk recht kan doen aan het nationale belang dat bepaalde natuurgebieden (niet zijnde Natura 2000-gebied) vertegenwoordigen. De bescherming en verbetering van de staat van instandhouding in de Nederlandse Natura 2000-gebieden is nog bij lange na nog niet afdoende (zie bijlage V). Een groot deel van de Beschermden Natuurmonumenten uit de Natuurbeschermingswet 1998 die niet onder de Wet natuurbescherming komen te vallen, omvatten overeenkomstige habitattypen als die Natura 2000-gebieden. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de commissie deze resterende Beschermden Natuurmonumenten tot de rijksnatuurmonumenten rekent, vanwege de eigen merites van die

gebieden. Maar ook zullen deze gebieden een wezenlijke bijdrage leveren aan het behalen van de instandhoudingsdoelen. Artikel 2.11 biedt daarom de mogelijkheid om (een deel van) deze gebieden – en mogelijk andere gebieden – strategisch aan te wijzen als bijzonder nationaal natuurgebied. Tezamen met de Natura 2000-gebieden (en de Nationale Parken (oude stijl), die vrijwel geheel als Natura 2000-gebieden zijn aangewezen)³¹ vormen deze strategisch aangewezen bijzondere nationale natuurgebieden de door de commissie voorgestelde rijksnatuurmonumenten. Daarom beveelt de commissie aan om artikel 2.11 van de Wet te verruimen zodat een dergelijke strategische aanwijzing van rijksnatuurmonumenten mogelijk wordt. In tekstkader 4 is in cursief een voorstel daartoe opgenomen (onderdeel e).

Nogmaals merkt de commissie op dat aanwijzing tot rijksnatuurmonument, of in dit geval ‘bijzondere nationale natuurgebieden’ zou moeten plaatsvinden vanuit overwegingen over het nationale belang. Dat de in Europa afgesproken resultaatverplichtingen daarbij een rol spelen, is vanzelfsprekend. De verantwoordelijkheid voor het nationale (natuur) belang zal zich echter verder uitstrekken dan dat. Het is daarom logisch dat het Rijk, ondanks het decentralisatiebeleid, in staat moet zijn om zijn eigen (nationale) prioriteiten met betrekking tot het natuurbeleid te blijven stellen. Dat staat de decentralisatie naar de provincies niet in de weg.

Tekstkader 4: voorstel voor aanvulling artikel 2.11, eerste lid Wet natuurbescherming

Artikel 2.11, eerste lid

1. Onze Minister kan een gebied, niet zijnde een Natura 2000-gebied, als bijzonder nationaal natuurgebied aanwijzen ingeval:

- a. het gebied is opgenomen op een lijst als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Habitatrictlijn;
- b. het gebied onderwerp is van een procedure als bedoeld in artikel 5 van de Habitatrictlijn;
- c. in het gebied leefgebieden voor vogels, natuurlijke habitats of habitats van soorten worden ontwikkeld of verbeterd ter uitvoering van een compenserende maatregel als bedoeld in artikel 2.8, vierde lid, onderdeel c;
- d. bescherming van het gebied nodig is voor de instandhouding of het herstel van biotopen en leefgebieden voor in Nederland natuurlijk in het wild levende vogelsoorten, genoemd in bijlage I bij de Vogelrichtlijn, en de niet in die bijlage genoemde geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten, of het behoud of herstel van een gunstige staat van instandhouding van de natuurlijke habitats, de habitats van soorten of de soorten, genoemd in onderscheidenlijk de bijlagen I, II, IV of V bij de Habitatrictlijn;
- e. bescherming van het gebied nodig is vanwege de instandhouding of herstel van andere biotopen en leefgebieden dan bedoeld in onderdeel d, die als nationaal belang aangemerkt kunnen worden.*

Art. 8.3: aanwijzing Nationale Parken

Zoals hierboven betoogd heeft natuur ruimte nodig, om twee redenen: ruimte om ecologisch gezond te functioneren en te blijven voortbestaan én ruimte om mensen verantwoord te laten ondernemen en gebruik te laten van de natuur, zodat er ook sprake kan zijn van een gezonde financiering. De commissie stelt daartoe een inbedding van rijksnatuurmonumenten voor in zogenaamde Nationale Parken (nieuwe stijl) (zie ook hierna, aanbeveling 2).

Artikel 8.3 maakt het mogelijk voor het Rijk om nationale parken aan te wijzen als voortzetting van het bestaande stelsel. De gedachte die ten grondslag ligt aan het bestaande stelsel is dat een gebied als nationaal park wordt aangewezen dat representatief is voor de belangrijkste ecosystemen en landschappen in Nederland en een uitzonderlijke kwaliteit vertegenwoordigt. De wet hanteert dezelfde criteria als destijds de Regeling aanwijzing Nationale Parken voor de aanwijzing van Nationale Parken (oude stijl)³². De commissie meent dat artikel 8.3 ook de mogelijkheid biedt om, in

³¹ De enige uitzondering vormt de Utrechtse Heuvelrug.

³² Zie voetnoot 9 in hoofdstuk 2.

analogie met de hierboven genoemde filosofie van Nationale Parken (nieuwe stijl), de Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden (met andere woorden: de rijksnatuurmonumenten) in te bedden in een ruimere omgeving waar natuurbehoud en -ontwikkeling samen kunnen gaan met beleven van natuur en commerciële activiteiten.

De aanwijzing van Nationale Parken volgens de wet, kan echter alleen geschieden op voordracht van provincies en niet vanuit het Rijk op grond van een nationaal belang. Hiermee verliest de wet de intentie van de IUCN uit het oog, dat de hoogste autoriteit in een land zich verantwoordelijk voelt voor de Nationale Parken (zie hoofdstuk 2). De wet verankert zo weliswaar zorgvuldig de decentralisatie van de uitvoering van het natuurbeleid naar de provincies; dat is een heldere keuze in het verlengde van het Bestuursakkoord Natuur. Maar, de keerzijde daarvan is dat het Rijk niet of nauwelijks de mogelijkheid heeft om provincie-overstijgende (nationale) natuurbelangen zeker te stellen. In tekstkader 5 is in cursief een voorstel voor aanvulling van artikel 8.3, eerste lid van de Wet natuurbescherming opgenomen.

Tekstkader 5: voorstel voor aanvulling artikel 8.3, eerste lid Wet natuurbescherming

Artikel 8.3

1. Onze Minister kan een gebied als nationaal park aanwijzen, *op eigen initiatief dan wel op verzoek van gedeputeerde staten van de provincie of provincies waarin het gebied is gelegen.*

Art 1.5: vaststellen van een nationale natuurvisie

De in artikel 1.5 van de wet bedoelde nationale natuurvisie bevat de “hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid gericht op het behoud en het zo mogelijk versterken van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan en de bescherming van waardevolle landschappen, in nationaal en internationaal verband, in samenhang met het beleid van het Rijk om te komen tot een verduurzaming van de economie.” Deze invalshoek van de nationale natuurvisie, waarin biodiversiteit, duurzaam gebruik en landschappelijke kwaliteit samengaan, biedt een uitstekende basis om de filosofie en strekking van dit advies een stap verder te brengen. In samenhang met de bovengenoemde aanwijzing van Nationale Parken uit artikel 8.3 biedt het de mogelijkheid om te komen tot natuur die voldoende ruimte heeft (financieel en ecologisch), nieuwe verbindingen met burgers en bedrijven en gebiedsgerichte financieringsmogelijkheden.

Art. 1.12, lid 3: aanwijzing ‘bijzondere provinciale natuurgebieden

Artikel 1.12, lid 3 introduceert het ‘Bijzonder provinciaal natuurgebied’. In essentie heeft dit ‘Bijzonder provinciaal natuurgebied’ dezelfde functie als het provinciaal natuurmonument dat de commissie voor ogen staat (zie hoofdstuk 2). Het stelt provincies in staat om gebieden van provinciaal belang vanwege hun natuurwaarden en landschappelijke waarden een duidelijke status te geven.

De commissie adviseert om in aansluiting daarop ook een artikel in de wet op te nemen dat gemeenten een zelfde mogelijkheid (gemeentelijke natuurmonumenten) biedt. Tekstkader 6 biedt daartoe een voorstel voor een artikel in aanvulling op artikel 1.12, derde lid van de Wet natuurbescherming. In de wet ontbreekt een rol voor de gemeenten nu nog volledig. Dat is een gemiste kans. In de drie-indeling die de commissie voorstaat, vervullen de gemeenten een belangrijke rol. En, ook bij de voordracht en afbakening van Nationale Parken (nieuwe stijl) zijn gemeenten essentieel, hetgeen door de bevindingen in onze pilotgebieden onderstreept werd. De ervaringen in de monumentenzorg leren dat juist met de betrokkenheid van gemeenten een wervende kracht uit kan gaan naar andere partijen in de samenleving.

Tekstkader 6: voorstel voor artikel over gebieden van gemeentelijk belang**Artikel 1.xx**

Colleges van Burgemeester en Wethouders van gemeenten kunnen bijzondere natuurgebieden van gemeentelijk belang aanwijzen.

4.3. Aanbevelingen

Vanuit de genoemde uitgangspunten en de inzichten die gedurende het onderzoekstraject (zie paragraaf 1.3) zijn opgedaan, komt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Handhaaf de natuurgebieden van nationaal belang (rijksnatuurmonumenten) die met eerdere wet- en regelgeving werden aangewezen

Uitgaande van de criteria in hoofdstuk 2 kwam de commissie in de discussienotitie tot een voorlopige selectie van 231 rijksnatuurmonumenten³³, waarvan 163 Natura 2000-gebieden. De bedoelde rijksnatuurmonumenten vertegenwoordigen een nationaal natuurbelang dat werd (en wordt) erkend in de verschillende wetten en beleidsstukken die met de aanwijzing gemoeid waren. Met de nieuwe Wet natuurbescherming blijven alleen de 163 Natura 2000-gebieden direct aangewezen. Tenminste een deel van de resterende gebieden zal echter nodig blijven om de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken. Het is daarom aan het Rijk om in de nieuwe Wet natuurbescherming de mogelijkheden te benutten danwel te creëren om aanvullend gebieden (Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden) strategisch aan te wijzen met het oog op die doelstellingen.

Aanbeveling 2: Bundel rijksnatuurmonumenten in Nationale Parken (nieuwe stijl)

In omvang variëren de gebieden die door de commissie als rijksnatuurmonument worden aangemerkt van zeer klein (bijvoorbeeld Abdij Lilbosch) tot zeer groot (bijvoorbeeld de Waddenzee). Het gaat zoals gezegd om 231 gebieden, die zich verspreid over Nederland bevinden. De commissie adviseert om de rijksnatuurmonumenten de krachten te laten bundelen en zich waar mogelijk te verbinden met provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten. Alleen dan wordt het mogelijk om ruimte te creëren voor de natuur. Dat is noodzakelijk om de natuur meer robuust te maken en om de rijksnatuurmonumenten financieel te laten overleven. Als ze goed zijn ingebed in hun omgeving, kan natuurbehoud en -ontwikkeling worden verbonden met kostendragers en de betrokkenheid van mensen in de regio.

Een dergelijke krachtenbundeling zien we ook bij de monumenten. De Monumentenwet 1988 definieert beschermde stads- en dorpsgezichten als “Groepen van onroerende zaken die van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang dan wel hun wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde en in welke groepen zich één of meer monumenten bevinden.” Vergelijkbaar met de inbedding van rijksmonumenten in beschermde stads- en dorpsgezichten zouden ensembles van samenhangende rijksnatuurmonumenten en hun ruimere omgeving aangewezen moeten worden. Deze ensembles moeten als één samenhangend geheel aangestuurd worden, met een breder perspectief dan alleen natuur. Zo ontstaan – naast de middelen die Rijk en provincie vrijmaken – extra mogelijkheden voor financiële dekking van de natuur, vanwege de kansen om economische activiteiten met verdienvermogen te ontwikkelen en om privaat kapitaal aan deze gebieden te verbinden. Het biedt daarnaast mogelijkheden om de beleving en toegankelijkheid van natuur te vergroten en tegelijkertijd meer mogelijkheden om natuurdoelen te verwezenlijken. Voor deze benadering zou een ontwikkelingsgerichte aanpak gevolgd moeten worden, waarvoor buitenlandse voorbeelden ter inspiratie kunnen dienen (zie

³³ 231 rijksnatuurmonumenten (zie ook hoofdstuk 2): 163 Natura 2000-gebieden, 64 Beschermde Natuurmonumenten, 1 Nationaal Park (oude stijl): de Utrechtse Heuvelrug, 3 Unesco Werelderfgoedgebieden.

bijlage VI). De commissie meent dat met deze benadering, waarbij natuur van nationaal belang wordt ingebed in een ruimer 'ensemble', aangesloten kan worden bij de ontwikkeling van een "sterk merk" voor Nationale Parken <<nieuwe stijl>> die is ingezet naar aanleiding van het amendement van de Tweede Kamerleden Van Veldhoven en Jacobi (2014). De rijksnatuurmonumenten kunnen worden ingebed in een overzichtelijk aantal Nationale Parken (nieuwe stijl).

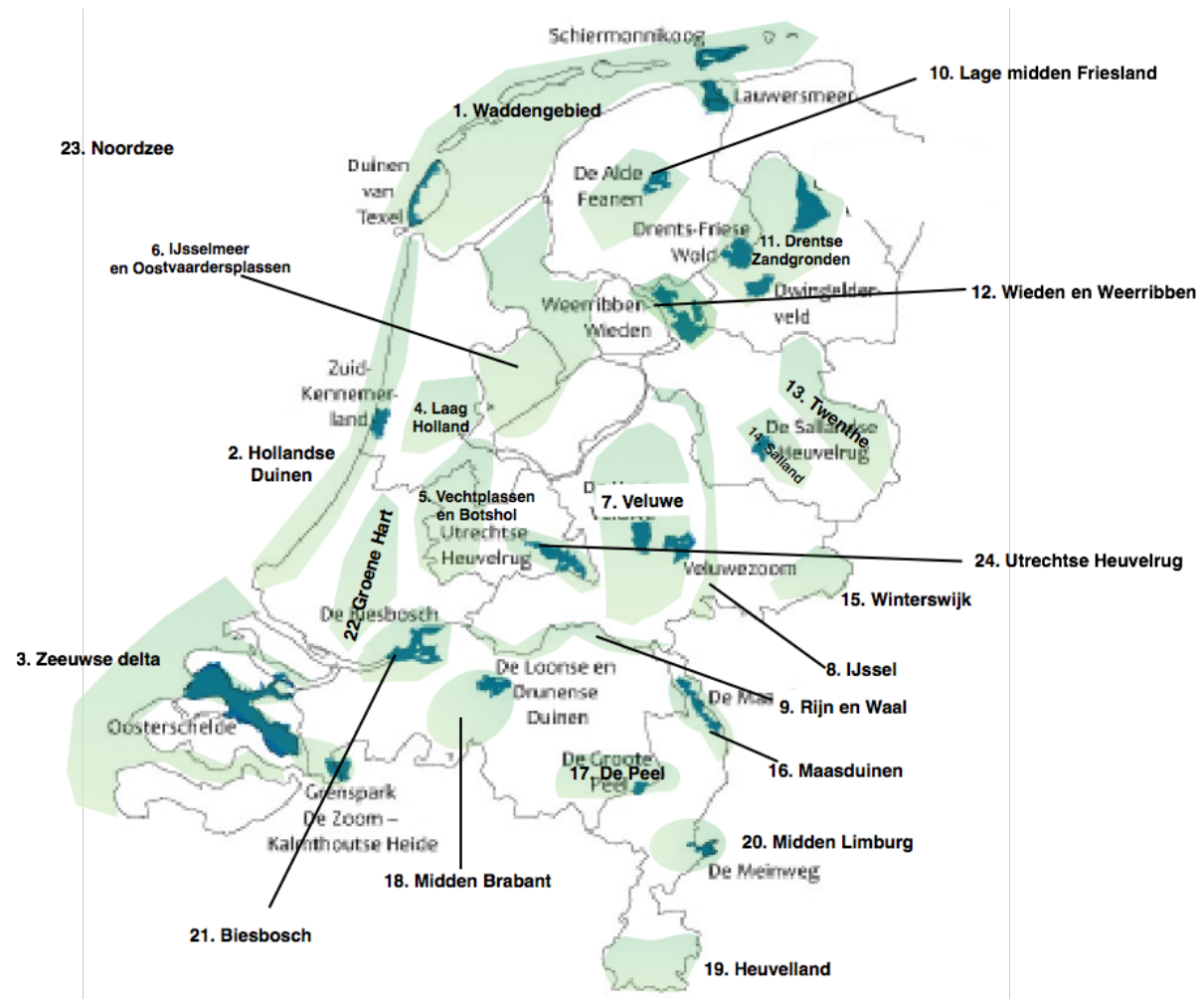
Voor de ensembles van rijksnatuurmonumenten, provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten, met andere woorden de Nationale Parken (nieuwe stijl), gelden de volgende randvoorwaarden:

- Ecologische samenhang en robuustheid van de inliggende rijksnatuurmonumenten;
- Ruimte voor zones rondom de rijksnatuurmonumenten waar het ontwikkelen van verdienvermogen en een hoge natuurkwaliteit gelijk op kunnen gaan;
- Herkenbare sociaal culturele identiteit, dat wil zeggen herkenbaarheid voor burgers;
- Voldoende basis voor gebiedsgerichte financiering.

Op basis van de ligging van de rijksnatuurmonumenten kan het Rijk op hoofdlijnen een overzichtelijk aantal potentiële Nationale Parken (nieuwe stijl) aanwijzen. De feitelijke begrenzing van die Nationale Parken moet dan vastgesteld worden in overleg met de provincie en inliggende gemeenten gezamenlijk. De commissie onderscheidt op basis van de ligging van alle door de commissie voorgestelde rijksnatuurmonumenten 24 zoekgebieden³⁴ voor de aanwijzing van Nationale Parken (nieuwe stijl) (zie afbeelding 1 en bijlage VII)³⁵. Door de ruimere begrenzing zullen natuurgebieden van provinciaal en gemeentelijk belang zich in veel gevallen binnen de potentiële Nationale Parken (nieuwe stijl) bevinden. Dat doet niets af aan de hoofdverantwoordelijkheid voor die gebieden: provincies voor 'bijzondere provinciale natuurgebieden' en gemeenten voor de gebieden waar zij zelf een bijzonder belang aan hechten.

³⁴ De 24 zoekgebieden zijn een middel om ruimte te creëren voor natuur en voor ruimere financieringsmogelijkheden. De commissie meent dat de daadwerkelijke aanmelding van Nationale Parken (nieuwe stijl) het resultaat kan zijn van het gezamenlijke initiatief en de ambitie van maatschappelijke partijen en decentrale overheden. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs te resulteren in 24 Nationale Parken (nieuwe stijl).

³⁵ Ter vergelijking: eind 2014 waren er 465 beschermde stads- en dorpsgezichten door het Rijk aangewezen, verspreid over 215 gemeenten.



Afbeelding 1 Zoekgebieden voor Nationale Parken (nieuwe stijl).

Aanbeveling 3: Doe voor de zorg voor natuur een groter beroep op de samenleving

Bij de monumentenzorg nemen eigenaars en beheerders zelf initiatief. Het is in de monumentenzorg gebruikelijk dat het Rijk maximaal 50% bijdraagt in de onderhoudskosten van monumenten die geen woonhuis zijn. Het resterende deel dient door de betrokken partijen zelf bijeengebracht te worden. Daarnaast hebben eigenaren vaak een eigenbelang om het monument op orde te houden. Maar ook bij herbestemming van monumenten is men bereid om er veel persoonlijke energie in te steken. Dit eigenaarsinitiatief is één van de stuwende krachten achter de succesvolle verandering van subsidiëren naar financieren. Mensen of organisaties zorgen zelf voor het onderhoud van hun monument, eventueel gesteund door de overheid; de verantwoordelijkheid voor het doel om het monument in stand te houden ligt bij de eigenaar.

De commissie bepleit voor de natuur ook een benadering waar de nadruk komt te liggen op het de betrokkenheid – het ‘eigen aandeel’ – van mensen, bedrijven en organisaties. In deze benadering worden individuele burgers, ondernemingen en terreinbeheerders van verschillende grootte onderling sterker verbonden en zij worden sterker verbonden aan de Nationale Parken (nieuwe stijl). Het gaat erom dat eigenaren, pachters, beheerders en andere betrokkenen duidelijk weten wat de opgaven zijn voor hun gebied en dat ze elkaar weten te vinden om samen op te trekken om die opgaven te verwezenlijken³⁶. Tegelijkertijd dienen bedrijven, organisaties en enthousiaste burgers bij

³⁶ Aandachtspunt bij deze nieuwe verbindingen is dat eigenaren de verantwoordelijkheid en zeggenschap over hun terrein behouden.

de Nationale Parken betrokken te worden om die natuurgebieden – al dan niet financieel – te ondersteunen. Volgens de commissie zijn de volgende nieuwe verbindingen nodig in de Nationale Parken :

- Collectieven van kleine(re) particulieren met het oogmerk hun positie en betrokkenheid bij 'hun' natuur te versterken;
- Coalities van alle beheerders (en andere partijen) in een Nationaal Park, om de zorg voor de natuur samenhangend en doelmatig te organiseren;
- Vergroten van de betrokkenheid van bedrijven en organisaties bij en hun (financiële) bijdragen aan Nationale Parken. Dit kan bijvoorbeeld door bedrijven en organisaties natuurgebieden te laten adopteren;
- Verbinden van individuele burgers aan Nationale Parken door vormen van mede-eigenaarschap, bijvoorbeeld door middel van pacht, aandelen of natuurcertificaten, waarmee extra middelen voor beheer worden gegenereerd.

In bijlage VIII worden deze nieuwe verbindingen en daarmee samenhangende financieringsvormen nader toegelicht.

Aanbeveling 4: Maak de financiering gebiedsgericht en daarmee transparant

Behalve dat er te weinig middelen beschikbaar blijken te zijn om de natuuropgave op termijn te verwezenlijken, constateert de commissie dat de relatie tussen de beschikbare budgetten enerzijds en de specifieke natuurgebieden anderzijds onvoldoende helder is. Het Rijk keert nu haar uitgaven voor natuur grotendeels uit via het Provinciefonds. De provincies bekostigen natuur onder andere door middel van aankoopbeleid, subsidies Natuur- en Landschapsbeheer (SNL), eenmalige projecten (kwaliteitsimpulsen) en subsidiëring van agrarisch natuurbeheer. De SNL-subsidie is gebaseerd op het gevoerde beheer (de beheermaatregelen), niet op het natuurresultaat dat ermee bereikt wordt. De provincies stellen SNL-subsidies vast op basis van oppervlakte natuur en de daar aanwezige natuurdoeltypen. Maar in de praktijk worden de subsidies veelal als lump sum voor de hele provincie uitgekeerd aan de terrein beherende organisaties. De lump-sumovereenkomsten zijn prestatieafspraken op hoofdlijnen tussen de provincie en de natuurbeheerder over het natuurbeheer en de verantwoording daarover voor minimaal zes jaar³⁷. Toetsing achteraf door de provincies, op de verwezenlijkte doelen in de specifieke natuurgebieden vindt slechts sporadisch plaats.

Als het Rijk – in analogie met de bekostiging van monumenten – de financiering oormerkt voor duidelijk aangewezen natuurgebieden (rijksnatuurmonumenten) en aldaar te verwezenlijken doelen, verwacht de commissie dat een groter deel van de rijksmiddelen daadwerkelijk ten goede komt aan de doelen van natuur van nationaal belang. De commissie is van mening dat daarmee ook meer transparantie ontstaat in de besteding van rijksmiddelen voor natuur. Met het instellen van gebiedsfondsen (zie aanbeveling 5) kan de noodzakelijke transparantie verder worden vergroot.

Aanbeveling 5: Richt gebiedsfondsen op voor de Nationale Parken

De commissie adviseert om voor elk van de hierboven aangeduide Nationaal Parken (nieuwe stijl) een gebiedsfonds in te stellen. Daar waar op dit moment al succesvolle gebiedsfondsen ingesteld zijn, kan daarbij aansluiting worden gezocht. Voorop staat echter dat er volstreekte duidelijkheid wordt geboden. Gebiedsfondsen waar de commissie op doelt, richten zich op meer transparantie van de financiering en de verdeling van middelen in die gebieden (zie bijlage IX). Vergelijkbaar met de gang van zaken in de monumentenwereld worden de middelen die het Rijk, de provincie(s) en eventueel gemeenten reserveren voor het Nationaal Park in kwestie bijeengebracht op een gecombineerde rekening, waaraan ook privaat geld kan worden toegevoegd. Het beheer van die rekening en de gezamenlijke administratie wordt ondergebracht bij een passende, onafhankelijke fondsbeheerder. De zeggenschap van de betrokken gebiedspartijen verdient nadrukkelijk aandacht

³⁷ Bij12 (2014), *Subsidiestelsel Natuur en Landschapsbeheer 2015*

bij het opzetten van een dergelijk gebiedsfonds. Vanuit het fonds worden bijdragen verstrekt voor regulier beheer en worden investeringen in natuurontwikkeling en ontwikkelingen die de samenhang tussen natuur en sociaal-economische ontwikkeling versterken (voor) gefinancierd.

Aanbeveling 6: Biedt fiscale arrangementen voor zorg voor de natuur

De kosten van inrichting en beheer van natuur zijn aanzienlijk en schrikken veel particulieren af. De commissie verwacht dat drempels voor particulieren om zich in te zetten voor het realiseren en beheren van natuur kunnen worden weggenomen als fiscale arrangementen voor particuliere inzet voor natuur worden gecreëerd. De commissie ziet daartoe de volgende mogelijkheden, die in bijlage X nader zijn uitgewerkt:

- Verruiming van de mogelijkheden voor economische activiteiten op NSW³⁸-landgoederen;
- Invoering Persoonsgebonden aftrek inkomstenbelasting;
- Verlaging btw-tarief voor natuurbeheer.

Aanbeveling 7: Ga door met ervaring opdoen met de denklijnen van de commissie in thematische praktijkpilots, onder onafhankelijke begeleiding

De commissie heeft in drie pilotgebieden haar denkrichtingen nader verkend. In alle drie de pilotgebieden hebben de partijen aangegeven dat zij bereid zijn om de in dit rapport beschreven weg verder te willen bewandelen. Men zou het daarbij op prijs stellen als de commissie, als de bedenker van deze nieuwe Nationale Parken-filosofie, hen bij de realisatie zou begeleiden.

De Staatssecretaris heeft het goed gevonden om de in de drie gebieden ontstane energie te benutten en deze thematische pilots verder uit te voeren onder onafhankelijke begeleiding door de commissie. Hierbij dient een verbinding te worden gelegd met de activiteiten van het Programma Nationale Parken van het Ministerie van Economische Zaken. De commissie adviseert om het in dit rapport beschreven referentiekader als leidraad te nemen voor een praktijktoepassing volgens een vooropgezet tijdpad. De commissie zal daarbij een adviserende rol vervullen en waar nodig een rol als mediator tussen de betrokken partijen.

³⁸ NSW: Natuurschoonwet 1928.

REFERENTIES

- Algemene Rekenkamer (2014), *Beschermingsgebieden EHS, Natura 2000 en overige natuurgebieden*, Internetbijlage bij rapport 'Compensatie van schade aan natuurgebieden', Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2015), http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/E/Ecologische_Hoofdstructuur/Om_hoeveel_ge_ld_gaat_het.
- ARK Natuurontwikkeling en Overland (2013), *Achtergronddocument Maalschap Wolfhaag*
- Atelier Rijksbouwmeester (2008), *Ruimte met karakter, Sturen op de kwaliteit van het cultuurlandschap*
- Bakker, A.J.J. (2010), *Memo: Verlaging BTW-tarief voor natuurbeheer: Eerst naar Brussel!*
- Bij12 (2014), *Subsidiestelsel Natuur en Landschapsbeheer 2015*
- Biosphärenreservat Bliesgau (2015) www.biosphaere-bliesgau.eu/index.php/de/rahmenkonzept, geraadpleegd d.d. 15 januari 2015.
- Commissie Verhoeven (1975), *Nota Nationale Parken*
- EY (2014), *Barometer Nederlands vestigingsklimaat 2014; Nederland stabiel sterk*, The attractivenss surveys van EY,
- Federatie Particulier Grondbezit, Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied, Natuurlijk Platteland Nederland, Natuurmonumenten, De 12 Landschappen en Nationaal Groenfonds (2009), *Verklaring van Linschoten*.
- Infomil (2010), *Factsheet Wabo en rijksmonumenten*.
- Inter Provinciaal Overleg (2014), *Notitie 'Beheer en eigendom van natuur'*.
- J. Jansen, N. Pieterse en L. Van den Broek (2007), *Nationale Landschappen: Beleidsdilemma's in de praktijk*, NAI Uitgevers
- J.A.M. Janssen, J.H.J. Schaminée (2009), *Europese Natuur in Nederland: Zee en kust, Natura 2000-gebieden*
- J.A.M. Janssen, J.H.J. Schaminée (2011), *Passende beoordeling Natura 2000-gebieden Brunssummerheide en Geleenbeekdal. Second opinion over de mogelijke effecten van de geplande Buitenring Parkstad Limburg*. Alterra-rapport 2120, Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- LEI Wageningen UR (2011), *Lessen voor succesvol investeren in landschap*, LEI-publicatie 11-119
- Luisman, H. En H. Smit (2009), *Werkdocument: Verklaring van Linschoten*.
- Marga Coesèl, Joop Schaminée, Lodewijk van Duuren (2007), *De Natuur als Bondgenoot*
- Ministerie van Economische Zaken (2014), *Natuurlijk verder, Rijksnatuurvisie 2014*, Den Haag
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Provinsje Fryslan, Provincie Groningen en Provincie Noord-Holland (2011), *Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds*, Harlingen
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2002), *Stadsvernieuwing gemeten: KWR 2000 maakt de balans op*
- Monumentenwet 1988, *Memorie van Toelichting*
- Nationaal Groenfonds (2005), *Investeren in natuur 2006 – 2008: financieel perspectief voor een resultaatgericht natuurbeleid*, Hoevelaken.
- Nationaal Groenfonds (2010), *Op weg naar een betere natuurcompensatie*.
- Nationaal Groenfonds (2014), *Mogelijkheden voor private en maatschappelijke financiering voor natuur*.
- Nationaal Restauratiefonds (2010), *Investeren in monumenten*
- Nationale Naturlandschappen (2015) www.nationale-naturlandschappen.de, geraadpleegd d.d. 13 januari 2015.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2010), *Wegen naar een nieuw natuurbeleid*

- Planbureau voor de Leefomgeving (2011), *Natura 2000 in Nederland: juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen*
- Planbureau voor de Leefomgeving (2013), *QuickScan Hoofdlijnennotitie 'Ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland': Globale toetsing van effectiviteit en doelmatigheid*
- Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven (2009), *Modernisering Monumentenzorg*, Brief aan de minister van OCW, 19 mei 2009
- Provincie Noord-Brabant (2012), *Brabant: uitnodigend groen – Integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012-2022*.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013), *Onbeperkt Houdbaar: naar een robuust natuurbeleid*
- Ravesteyn, N., W. Hornis, F. Verwest en H. Thorborg (2005), *Het gras bij de burens: de rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland*, NAI Uitgevers, Rotterdam
- Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (2012), *Beschermde Stads- en Dorpsgezichten; Gids Wetten en Regelingen*
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2014), *Rangschikking als landgoed; fiscale faciliteiten*, publicatienummer RVO-1634_2-14/BF15896)
- Samenwerkingsverband Nationale Parken (2014), *Het stelsel van Nationale Parken*, geraadpleegd d.d. 8 januari 2014: <http://www.nationaalpark.nl/documents/nationale-parken.xml?lang=nl>
- Schaminée, J., J. Janssen, M. van der Heijde (red.) (2013), *Natuur in de uitverkoop?: Beschouwingen over ecologie en economie*
- Secretariaat adviescommissie VVBI (2012), *Samenloop natuurbescherming, infrastructuur, gebiedsontwikkeling en agrarische sector*, notitie d.d. 13 maart 2012
- Staatssecretaris van Economische Zaken (2013), *Brief aan de Tweede Kamer betreffende Natuurpact* d.d. 18 september 2013
- Tweede Kamer (2007), *Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928*.
- Tweede Kamer (2011), brief van de staatssecretaris van Economische zaken, Landbouw en Innovatie, Vergaderjaar 2010- 2011, 30825 nr. 67.
- Tweede Kamer (2014), *Keuzes voor een beter belastingstelsel*, brief van de staatssecretaris van Financiën d.d. 16 september 2014, AFP/2014/780, Den Haag.
- Van der Steen, M., J. Scherpenisse, M. Hajer, O.J. van Gerwen en S. Kruitwagen (2014), *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*, Planbureau voor de Leefomgeving; NSOB,
- Van der Zande, A. (2004), *Tussen onland en verwonderland, over de passie voor Natuur en Landschap*. Zevende Victor Westhoff lezing, Radboud Universiteit Nijmegen
- Waddenfonds (2013), *Jaarverslag 2013: publieksversie*
- Website Algemene Rekenkamer (2015), *Om hoeveel geld gaat het?*, geraadpleegd d.d. 6 januari 2015:
www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/E/Ecologische_Hoofdstructuur/Om_hoeveel_geld_gaat_het
- Website Compendium voor de Leefomgeving (2014), *Milieucondities in water en natuurgebieden, 1990 - 2010*, geraadpleegd d.d. 8 januari 2014:
<http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl1522-Milieudruk-op-natuur.html?i=3-16>
- Website Compendium voor de Leefomgeving (2014), *Ontwikkelingen in Rijksbufferzones 2000 – 2010*, geraadpleegd d.d. 9 januari 2014:
<http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl2010-Ontwikkelingen-in-rijksbufferzones.html?i=40-200>.
- www.streekfonds.nl, geraadpleegd: februari 2015

BIJLAGEN

BIJLAGE I Totstandkoming advies

Samenstelling van de commissie

Prof. mr. Pieter van Vollenhoven, voorzitter

Prof. dr. Joop Schaminée

Prof. dr. André van der Zande

Drs. P. Baars, adviseur

Mr. P. Siebinga, adviseur

Drs. Bart Swanenvleugel, secretaris

Professionele achtergrond Prof. mr. Pieter van Vollenhoven

Veiligheid

Professor mr. Pieter van Vollenhoven is zowel nationaal als internationaal nauw betrokken bij de veiligheidszorg. In 1975 werd hij adviseur van de minister van Verkeer en Waterstaat op het gebied van de verkeersveiligheid. Vervolgens werd hij:

- in 1977 voorzitter van de Raad voor de Verkeersveiligheid;
- in 1986 voorzitter van de Spoorwegongevallenraad;
- in 1993 medeoprichter en board member van de European Transport Safety Council en medeoprichter en emeritus voorzitter van de International Transportation Safety Association;
- in 1999 voorzitter van de Raad voor de Transportveiligheid.

Vanaf februari 2005 tot februari 2011 was de heer Van Vollenhoven voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Dit college doet onafhankelijk onderzoek naar de veiligheid van transport, defensie, industrie, gezondheidszorg, natuur en milieu.

De heer Van Vollenhoven is praktijkhoogleraar Risicomanagement bij de Universiteit Twente en medeoprichter van het Kenniscentrum voor Risicomanagement en Veiligheid van de Universiteit. Tevens is de heer Van Vollenhoven voorzitter van de Stichting Maatschappij en Veiligheid, een onafhankelijke organisatie die meedenkt over veiligheidsvraagstukken.

Monumenten- en natuurbeleid

Tot eind 2012 heeft de heer Van Vollenhoven zich als voorzitter van het bestuur van de Stichting Nationaal Restauratiefonds ingezet voor het behoud van cultuurhistorisch waardevolle objecten en structuren in Nederland. Bij zijn afscheid als voorzitter van het Restauratiefonds heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw dr. Jet Bussemaker, gevraagd of hij zich wil blijven inzetten voor het onderwerp 'Herbestemmen van Monumenten'.

Daarnaast was de heer Van Vollenhoven voorzitter van de Stichting Nationaal Groenfonds tot eind 2014. Het Nationaal Groenfonds is betrokken bij de financiering van projecten voor natuur, bos en landschap in Nederland. Zo draagt het Groenfonds bij aan natuurontwikkeling en natuurbehoud, waaronder de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. De Staatssecretaris van Economische Zaken, mevrouw Sharon Dijksma, heeft de heer Van Vollenhoven in 2014 gevraagd om, vanuit zijn achtergrond en ervaringen met de monumentenwereld en de natuurwereld, te onderzoeken of het natuurbeleid zou kunnen leren van het monumentenbeleid; aanleiding voor het uitbrengen van het eindrapport "Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!" eind 2015.

Slachtofferhulp

Professor mr. Pieter van Vollenhoven is voorzitter van het Fonds Slachtofferhulp. Het Fonds ondersteunt en initieert projecten voor de verbetering van de positie van slachtoffers, nabestaanden en getuigen van misdrijven, verkeersongevallen en rampen in Nederland.

Professionele achtergrond Prof. dr. Joop Schaminée

Prof. dr. Joop Schaminée (Alterra) is als vegetatiekundige werkzaam bij Alterra en als hoogleraar systeemecologie aan de universiteiten van Wageningen en Nijmegen. Op zijn naam staan honderden artikelen en tientallen boeken. Zo is hij hoofdauteur van de boekenreeksen 'De Vegetatie van Nederland' en 'Europese natuur in Nederland'. Hij is internationaal expert op het gebied van flora en vegetatie en is nauw betrokken bij de implementatie van Natura 2000 in Nederland. Hij is bestuurlijk zeer actief, onder meer als voorzitter van de Koninklijke Nederlandse Botanische Vereniging, de Plantensociologische Kring Nederland en als bestuurslid van de International Association for Vegetation Science, waarvan hij gedurende acht jaar ook Secretaris-Generaal was. Hij is als (hoofd)redacteur verbonden aan een groot aantal nationale en internationale tijdschriften. Tot de belangrijkste projecten waaraan hij leiding geeft, behoren de Landelijke Vegetatie Databank en het informatiesysteem SynbioSys. In 2009 werd hij onderscheiden met de Prins Bernhard Cultuurfondsprijs voor zijn oeuvre op het gebied van natuurbeheer en natuurbescherming.

Professionele achtergrond Prof. dr. André van der Zande

Prof. dr. André van der Zande is Leids milieubioloog en momenteel Directeur-generaal van het RIVM. In de periode 1986 tot 2011 vervulde hij verschillende leidinggevende functies bij het Ministerie van LNV, Wageningen Universiteit en Research Centrum. Hij was vanaf 2002 op het ministerie van LNV de Directeur-Generaal, verantwoordelijk voor het natuurbeleid en het plattelandsbeleid; vanaf 2007 was hij de laatste Secretaris-Generaal van dit ministerie. In zijn periode in Wageningen was hij de oprichter en eerste directeur van Alterra en verantwoordelijk voor het Wageningse deel van het Natuurplanbureau. Als zijn belangrijkste prestatie ziet hij de totstandkoming van het Natuurbeleidsplan en de Ecologische Hoofdstructuur begin jaren negentig. Zijn steeds ruimere belangstelling voor het landschap kreeg gestalte in het vervullen van de eerste Belvedere leerstoel in Wageningen (2005-2009) met als leeropdracht Landinrichting en Erfgoed. Zijn bestuurlijke nevenfuncties liggen op het vlak van het regionale en internationale natuurbeheer (voorzitter Zuid-Hollands Landschap en voorzitter Supervisory Council van Wetlands International) en innovatie (NRLO, Innovatieplatform Agro en Groen, Veenweiden Innovatiecentrum en STT). In 2004 gaf hij de Victor Westhoff lezing met als thema een waarschuwing voor de technocratisering van het natuurbeleid. In 2002 werd hij onderscheiden tot Officier in de Orde van Oranje-Nassau vanwege zijn maatschappelijke verdiensten op het vlak van de natuur.

Geraadpleegde personen

- Drs. Jan Aalbers, wethouder gemeente Epe
- Dhr. Andries Arts, hoofd Buitendienst, gemeente Bergen
- Ir. Aart Bakker, adviseur monumenten, landgoederen en groenprojecten, Ernst & Young
- Ir. Hans Bleumink, adviseur Overland
- Drs. Peter Blom, Directievoorzitter Triodos
- Drs. Patricia Braaksma, beleidsmedewerker Directie Natuur & Biodiversiteit, Ministerie van Economische Zaken
- Drs. Patrick van der Broeck, gedeputeerde Provincie Limburg

- Drs. Arno Brok, burgemeester gemeente Dordrecht
- Drs. Rob van Brouwershaven, directeur Natuur en Biodiversiteit, Ministerie van Economische Zaken
- Dhr. Ben Buiting, wethouder gemeente Bergen
- Dhr. Bert Van de Burgt, wethouder gemeente Dordrecht
- Dhr. Jan Jacob van Dijk, gedeputeerde provincie Gelderland
- Drs. Bart Douw, adviseur Orchard Finance
- Ing. Ger Frenken, directeur-rentmeester Stichting het Limburgs Landschap
- Drs. Rob Gerrits, programma Natuur en Landschap, Provincie Gelderland.
- Ir. Eric Gerritsen, beleidsmedewerker Directie Natuur & Biodiversiteit, Ministerie van Economische Zaken
- Drs. Hilde Gorissen, senior beleidsmedewerker gebiedsontwikkeling, Provincie Limburg
- Drs. Oene Gorter, medeaandeelhouder en commissaris van Landgoed Welna BV
- Ing. Dick Hamhuis, programmamanager/plv. Directeur, Waddenfonds
- Ir. Hans van der Hoeven MPA, burgemeester gemeente Epe
- Ing. Leen Jacobs, districtshoofd Veluwe, Staatsbosbeheer
- Dhr. Chiel Jacobusse, hoofd Ecologie en Kwaliteitszorg, Het Zeeuwse Landschap
- Ir. Rino Jans, directeur Bosgroep Midden Nederland
- Mevr. Thea Jetten, Projectleider / Coördinator Voorlichting en Educatie Nationaal Park De Maasduinen, Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid
- Dr. Hans-Peter Jung, afgevaardigde particuliere grondeigenaren, Overlegorgaan Nationaal Park De Maasduinen
- Drs. Henk Ketelaars, Manager Technologie & Bronnen, Evides
- Drs. Luc Korpel, gebiedsmanager Biesbosch en Zuid-Hollandse Delta, Staatsbosbeheer
- Drs. Jasper Kuipers, Hoofd Provincie Zuid-Holland, Staatsbosbeheer
- Drs. Joop van Nuijs, wethouder gemeente Epe
- Ing. Marniks Maris, hoofd Staatsbosbeheer Limburg
- Mevr. Ria Oomen, voorzitter Overlegorgaan Nationaal Park De Maasduinen
- Ir. Annette Ottolini, algemeen directeur Evides
- Mevr. Soetrati Phaf, chef Kabinet Burgemeester, gemeente Dordrecht
- Drs. Charlotte Rauwenhof, directeur Landgoed Tongeren BV
- Ir. Jacco Rentrop MSc, Programma Manager Ruimtelijke Ontwikkeling, Milieu en Duurzaamheid Havenschap Moerdijk
- Dhr. Roel Robbertsen, voorzitter Federatie Particulier Grondbezit FPG
- Drs. Ton Roozen, hoofd beleidsafdeling en plv. Directeur Geldersch Landschap en Kasteelen
- Mr. Marnix van Rij, senior partner Ernst & Young
- Dhr. Edmond Staal, Stafmedewerker externe betrekkingen, Stichting het Limburgs Landschap
- Drs. Maarten Stikkelorum MBA, adviseur Carnegie Consult
- Ir. Sylvio Thijsen, directeur Staatsbosbeheer
- Dhr. Albert Thijssen, senior manager programmering, Provincie Gelderland
- Dhr. Peter van den Tweel, directeur Geldersch Landschap en Kasteelen
- Ir. Marianne van der Veen, projectleider, Programma Natuur en Landschap, Provincie Gelderland
- Mevr. Kirsten Veldhuijzen MSc, senior adviseur Raad voor de financiële verhoudingen
- Dhr. Dick Verheijen, directeur Parkschap Nationaal Park De Biesbosch
- Dhr. Gert-Jan van der Westen, accountmanager Nationale Parken, Provincie Limburg
- Ir. Arno Willems, rentmeester Kroondomein Het Loo

BIJLAGE II Leren van Monumentenzorg

Efficiënte besteding van de beschikbare middelen

Monumentenzorg werd en wordt voor een belangrijk deel bekostigd uit subsidiegelden. In het verleden waren de beschikbare middelen afkomstig uit het monumentenzorgbudget en uit het Stadsvernieuwingsfonds³⁹ van het toenmalige ministerie van VROM. Dankzij een gecombineerde financiële regeling van de ministeries van WVC en VROM werden forse budgetten beschikbaar gesteld voor de restauratie van monumenten in binnensteden⁴⁰. Het Rijk bezuinigde in de jaren tachtig van de vorige eeuw op de subsidiebudgetten voor restauratie van rijksmonumenten en bouwde het Stadsvernieuwingsfonds af. Zo ontstond een financieel tekort voor de monumentenzorg. Dat bleef niet zonder gevolgen. 40% van het monumentenbestand bleek halverwege de jaren negentig in slechte staat te verkeren. In 1994 presenteerde de minister van WVC een Strategisch Plan voor de Monumentenzorg. Voor de uitvoering maakte de minister geld vrij vanuit de onderuitputting van de begroting van het ministerie van WVC (later OCW) en werden later ICES- en FES-middelen ingezet.

In 1985 werd het Restauratiefonds opgericht met als doel om de beperkter beschikbare subsidiegelden efficiënter in te zetten. Het oorspronkelijke idee was om te gaan werken met een rentesubsidie voor monumentenbeheer in combinatie met een rijksgarantie. Een rentesubsidie wil zeggen dat als eigenaren leningen afsluiten om monumenten te restaureren en te onderhouden, zij een subsidie ontvangen voor de betaling van (een deel van) de rente op die lening. De rijksgarantie was bedoeld om een lage rente te garanderen op de leningen. Met de oprichting van het Restauratiefonds werd uiteindelijk voor een andere route gekozen; een deel van de subsidiegelden werd afgescheiden in een fonds, waarmee leningen werden verstrekt. Omdat de aflossingen en rente in het fonds terugkeren, ontstaat een revolverend fonds. Met leningen kunnen ook subsidies die op termijn worden uitbetaald worden voorgefinancierd. Belangrijk voor de werking is dat het voor eigenaren van rijksmonumenten aantrekkelijk is om voor hun onderhouds- en restauratiekosten geld uit het revolverend fonds te lenen, omdat die kosten aftrekbaar zijn van de belasting. Het belastingvoordeel geldt voor de inkomstenbelastingplichtige woonhuseigenaren en voor ondernemers. De investering in het monument (vaak het eigen woonhuis) wordt door de eigenaren vaak bekostigd uit hun verdienvermogen dat niet monument-gerelateerd is (meestal het inkomen uit arbeid of onderneming). De financiering via het Restauratiefonds werd voor particulieren en overheid aantrekkelijk omdat:

- Eigenaars en beheerders zelf initiatief nemen en een groot eigenbelang hebben om het monument op orde te houden;
- Belastingregels ondersteuning bieden aan investeringen door eigenaars en beheerders;
- De beperkte hoogte van te verkrijgen subsidies lenen uit het revolverend fonds van het Restauratiefonds interessant maakt;
- Vooruitlopend op in het vooruitzicht gestelde subsidie al een voorfinanciering afgesloten kan worden zodat beleid versneld kan worden uitgevoerd en particulieren kostenstijgingen en inflatie kunnen voorblijven.

Op dit moment wordt 70% van alle rijksmonumenten onderhouden en gerestaureerd met een lening uit het revolverend fonds in combinatie met belastingaftrek. Het fonds loopt buiten de rijksbegroting

³⁹ In grote delen van de steden werd in de jaren zestig van de twintigste eeuw zo'n slecht leefmilieu aangetroffen dat dit maatschappelijk onaanvaardbaar werd geacht. Stadsvernieuwing was vooral bedoeld om de grote kwaliteitsachterstand in de verkrotte vooroorlogse wijken aan te pakken (VROM, 2002).

⁴⁰ Nationaal Restauratiefonds (2010), *Investeren in monumenten*.

om en wordt voor uitbreiding gevoed met subsidiegelden en het bedrijfsresultaat van het Restauratiefonds. Naast leningen worden door het Rijk ook nog subsidies uitgekeerd, vooral aan monumenten zoals kerken, kastelen en buitenplaatsen. Het gaat daarbij om ongeveer 30% van alle rijksmonumenten. In geld uitgedrukt betreft dit 70% van het totale monumentenbudget.

Wat bijdroeg aan het succes van het Restauratiefonds, was de medewerking van het ministerie van Financiën. Dit resulteerde onder andere in de oprichting van een Bureau Monumentenpanden bij de Belastingdienst. De medewerking kwam tot stand naar aanleiding het feit dat het Nationaal Restauratiefonds aantoonde dat investeringen in monumenten aantrekkelijk zijn voor de rijksoverheid. Naast maatschappelijke waarde leveren ze namelijk ook macro-economische voordelen op. Zo ontstaat er een terugverdieneffect op door de overheid geïnvesteerd geld, door onder andere belastingopbrengsten en groei in werkgelegenheid. Het terugverdieneffect voor de overheid is 1,14⁴¹; oftewel elke door de overheid geïnvesteerde euro komt terug. Daarnaast omvat een restauratiesubsidie of -lening maar een gedeelte van de restauratiekosten. Omdat de eigenaar zelf ook bijdraagt aan de restauratie, vormt de overheidsinvestering een motor achter particuliere investeringen, die nog versterkt wordt doordat eigenaren extra investeren in (niet gesubsidieerde) onderdelen van een monument (bijvoorbeeld in de inrichting van het monument). In 1998 is berekend dat iedere geïnvesteerde overheids-euro leidt tot een particuliere investering van 2,78 euro⁴². Ook werd aangetoond dat de verval- en inflatiekosten van monumenten alleen maar hoger werden, naarmate investeringen werden uitgesteld.

Het revolverende fonds is een duurzame oplossing: het geld is niet weg. De opgave is wel om het fonds inflatiebestendig te houden. Vanuit de monumentenzorg geredeneerd is een kracht van het revolverende fonds dat de beschikbare middelen buiten de rijksbegroting zijn geplaatst. De beschikbare middelen zijn daardoor niet direct afhankelijk van de politieke waan van de dag, zodat monumenteneigenaren op langere termijn weten waar ze aan toe zijn. Die zekerheid heeft een positieve invloed op hun betrokkenheid.

Duidelijke indeling

Het monumentenbeleid hanteert een duidelijke categorisering van monumenten, te weten rijksmonumenten, provinciale monumenten, gemeentelijke monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. De Monumentenwet 1988 omschrijft rijksmonumenten als *“alle vóór ten minste vijftig jaar vervaardigde zaken, welke van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun betekenis of cultuurhistorische waarde.”* Dit laatste is *“de aan een bouwwerk of gebied toegekende waarde, gekenmerkt door het beeld, dat is ontstaan en door het gebruik dat de mens in de loop van de geschiedenis van dat bouwwerk op dat gebied heeft gemaakt”* (Monumentenwet, 1988). De leeftijdseis van vijftig jaar is met ingang van 2012 vervallen. Monumenten zijn een nalatenschap van het voorgeslacht met een esthetische, historische, economische of godsdienstige grondslag. Als zodanig zijn deze monumenten van nationaal belang en is de Rijksoverheid de hoofdverantwoordelijke als het gaat om het veiligstellen van dit erfgoed. De zorg voor het erfgoed is daarentegen een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden en particulieren (Monumentenwet, 1988).

Het beschermd stads- of dorpsgezicht is met de Monumentenwet 1961 in het leven geroepen om de bescherming van erfgoed dat te omvangrijk is voor particulieren te ondersteunen vanuit de wet. Oorspronkelijk richtte de monumentenzorg zich sterk op afzonderlijke objecten. Met de beschermde stads- en dorpsgezichten werd meer naar het zogenaamde ‘ensemble’ gekeken, vanuit het besef dat

⁴¹ NIB consult (1998), *Doorrekenen met Monumenten*.

⁴² Nationaal Restauratiefonds (2007), *Investeren in Monumenten*, Hoevelaken.

monumenten niet alleen staan en ook de historische omgeving van belang is. Een overeenkomstige redenering als bij natuur, waar de bescherming van soorten steeds meer in samenhang met hun leefmilieu wordt beschouwd. Het beschermde stads- en dorpsgezicht is vooral een ruimtelijke ordeningsinstrument. Er is geen aanvullende financiering voor beschikbaar. Binnen de beschermde stads- of dorpsgezichten bevinden zich zogenaamde “beeldbepalende panden”; 80% van de beschermde rijksmonumenten bevinden zich in de beschermde stads- of dorpsgezichten. Door deze samenhang tussen historische gebouwen en hun omgeving te stimuleren worden mensen in staat gesteld om een historische omgeving te beleven.

De Monumentenwet 1961 regelde ook hoe het Rijk gebouwde monumenten kon aanwijzen tot wettelijk beschermd monument. Iedereen kon een monument voordragen, waarvoor dan automatisch een aanwijzingsprocedure doorlopen werd. Sinds 2012 kan alleen nog een suggestie worden gedaan voor aanwijzing. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) beoordeelt dan of de suggestie in aanmerking komt voor het opstarten van een aanwijzingsprocedure. Provincies en gemeenten kunnen op een vergelijkbare manier (provinciale en gemeentelijke) monumenten aanwijzen, op basis van eigen verordeningen. De RCE wijst rijksmonumenten aan namens de minister van OCW en kijkt daarbij naar de aanwezigheid van bovengenoemde monumentale waarden en het belang hiervan.

De RCE heeft een standaard ontwikkeld om de waarden van monumenten helder en eenduidig te kunnen beoordelen. De waardering is gebaseerd op vijf hoofdcriteria die zijn onderverdeeld in subcriteria. De basisnormen voor aanwijzing tot rijksmonument zijn:

- De oorspronkelijke vorm en aanleg dienen in hoofdopzet nog aanwezig te zijn;
- Bij panden dient het casco (de bouwkundige hoofdstructuur) tenminste in redelijke staat te verkeren, het pand dient restaureerbaar te zijn zonder volledige afbraak gevolgd door herbouw.

De specifieke bouwkundige hoofdcriteria zijn de volgende:

- cultuurhistorische waarden;
- architectuur- en kunsthistorische waarden;
- situationele en ensemblewaarden;
- gaafheid en herkenbaarheid;
- zeldzaamheid.

Provincies en gemeenten hebben hun criteria afgeleid van die van de rijksmonumenten, eventueel aangevuld met criteria die recht doen aan lokale omstandigheden. De monumentenzorg werd met de Monumentenwet 1988 gedecentraliseerd. De inventarisatie van “Jonge monumenten van 1850 tot 1940” vond daarna vooral decentraal plaats en de selectie van rijksmonumenten gebeurde meer en meer op basis van expert judgement. Er ontstond, mede door de jurisprudentie, een grotere interpretatieruimte: ook de situering, ligging en omgeving van een pand kon van invloed zijn op de waardering als monument (Monumentenwet, 1988).

Door de manier van aanwijzingen en het bestaan van ‘maar’ drie categorieën, is er in de monumentenwereld absoluut voor iedereen een grotere duidelijkheid dan in de wereld van de natuur.

Grote betrokkenheid van particulieren en gemeenten

Net als de inspanningen voor natuurbehoud ontstond de monumentenzorg vanuit particulier initiatief. In de loop van de negentiende eeuw begonnen mensen zich zorgen te maken over het vlotte verdwijnen van historische gebouwen, als gevolg van de industrialisatie en verstedelijking. Victor de Stuers publiceerde in 1873 het artikel ‘Holland op z’n smalst’ waarin hij de kortzichtigheid van de Rijksoverheid aan de kaak stelde, als het ging om het gebouwde erfgoed. Mede naar

aanleiding daarvan richtte de Rijksoverheid in 1874 het College van Rijksadviseurs voor de Monumenten van Geschiedenis en Kunst op. Dit college werd in 1879 alweer opgeheven vanwege interne onenigheid. De Rijksoverheid was vanaf die periode wel betrokken bij de monumentenzorg, maar het behoud van monumenten was nog altijd sterk afhankelijk van particulier initiatief. Pas sinds 1961, toen de Monumentenwet 1961 van kracht werd, werd de betrokkenheid van de overheid groter.

Het eigendom (en beheer) van monumenten is voor een groot deel nog altijd particulier. In monumenten wonen immers vaak mensen. Dat maakt de betrokkenheid bij het beheer vanzelfsprekend groot. De manier van financieren van rijksmonumenten (zie paragraaf 0) ondersteunt die betrokkenheid.

In de monumentenzorg zijn ook de gemeenten van groot belang voor de grote betrokkenheid van mensen. Met name het succes van de Open Monumentendag⁴³ draagt daar sterk aan bij. Wethouders dragen het belang van de monumenten in hun gemeente met enthousiasme uit. Ook de aanwijzing tot beschermd stads- en dorpsgezicht van ensembles in een gemeente maakt de betrokkenheid van gemeentebestuurders groot. Een dergelijke aanwijzing heeft namelijk consequenties voor wat gemeenten kunnen en moeten in een dergelijk gebied. Een beschermd stads- en dorpsgezicht vormt weliswaar een extra kostenpost voor een gemeente, maar deze wordt in de praktijk meestal met liefde gedragen vanwege de trots op de eigen omgeving en vanwege de voordelen die dergelijke gebieden opleveren voor de lokale economie.

⁴³ Open Monumentendag is een zusterorganisatie van het Nationaal Restauratiefonds.

BIJLAGE III Een korte geschiedenis van het natuurbeleid

Ontwikkelingen met grote invloed op de natuur

Tot 1870 is er in Nederland nog veel natuur. Grote delen van Nederland zijn dan nog nauwelijks toegankelijk voor mensen, waardoor planten en dieren er betrekkelijk ongestoord kunnen leven. In de negentiende eeuw treedt een aantal grote maatschappelijke veranderingen op die een grote invloed hebben op de natuur in Nederland: technische innovatie en industrialisatie doen hun intrede; de bevolking groeit snel en de verstedelijking neemt toe; in de landbouw wordt het gebruik van kunstmest al gauw gemeengoed, met een verandering en intensivering van landgebruik tot gevolg⁴⁴. In de crisisjaren leidt de werkverschaffing tot een sterke aantasting van de 'woeste gronden'⁴⁵. Het gebruik van kunstmest neemt in de loop van de twintigste eeuw nog sterker toe, met als belangrijke gevolgen de vermessing van natuurgebieden. Na de Tweede Wereldoorlog beoogt de Ruilverkavelingswet 1954 het grondgebruik te optimaliseren voor de landbouw. Een gevolg van het creëren van aaneengesloten landbouwpercelen is de versnippering van natuurgebieden. Doordat de landbouwgronden diep worden ontwaterd verdroogt de natuur bovendien. De latere Landinrichtingswet tracht ook voor natuur aaneengesloten percelen te realiseren. Verdere industrialisatie, sterk toegenomen autoverkeer en doorgaande intensivering van de landbouw leidt ertoe dat de neerslag van stikstof uit de lucht (atmosferische stikstofdepositie) in omvang sterk toeneemt⁴⁶ met als gevolg een verdere verzuring en vermessing van natuurgebieden.

Particuliere interesse voor natuur

In de tweede helft van de negentiende eeuw is er een kleine, gedreven elite – in eerste instantie vooral actief vanuit de stad (Amsterdam) – die zich gaat interesseren voor natuur en zich gaat inzetten voor natuurbehoud. Omstreeks de eeuwwisseling ontstaat ook bij de Nederlandse bevolking een bredere interesse voor de natuur, mede dankzij het werk van Jac.P. Thijsse en Eli Heijmans. In die periode zien de eerste natuurorganisaties het daglicht, zoals de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (1898), de Nederlandsche Ornithologische Vereniging (1901) en de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland (1905). Deze laatste slaagt er in 1906 in om het Naardermeer aan te kopen en zo te voorkomen dat de gemeente Amsterdam dit gebied als vuilstort zal gebruiken. In de jaren daarna koopt de vereniging nog enkele gebieden aan zonder financiële steun van de overheid. De oprichting van de Provinciale Landschappen verloopt op een vergelijkbare manier: vaak als reactie op de dreigende ondergang van een natuurgebied worden deze particuliere stichtingen opgericht. Het eerste Provinciale Landschap werd in 1927 opgericht (Stichting het Utrechtsch Landschap), als twaalfde volgt in 1986 het Flevolandschap (Coesèl et al., 2007).

⁴⁴ Coesèl, M., J. Schaminée, L. van Duuren (2007), *De Natuur als Bondgenoot*

⁴⁵ De 'woeste gronden' was niet-gecultiveerd land dat geen directe opbrengsten opleverde, zoals heide, veengebieden en moerassen. De woeste gronden waren wel in gedeeld gebruik, bijvoorbeeld om er vee weiden en brandstof te winnen (turf). Het ging om een gemeenschappelijk bezit, dat (afhankelijk van de regio) werd aangeduid als marke, meent, gemeynte of vroen(te).

⁴⁵ IPO (2014), Notitie 'Beheer en eigendom van natuur'

⁴⁶ Atmosferische stikstofdepositie nam toe tot meer dan 40 kg per hectare in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw, om daarna weer af te nemen tot gemiddeld ongeveer 23 kg/ha op dit moment (Compendium voor de Leefomgeving, 2015)

Toenemende overheidsrol

Met de opkomst van de maatschappelijke interesse voor natuur en natuurbehoud neemt ook de beïnvloeding van de Rijksoverheid door burgers toe. Met succes: in 1912 neemt het parlement een Vogelwet aan en in 1917 vaardigt het Rijk de Nood-Boschwet uit, die mede de intentie heeft om het natuurschoon te sparen. In dezelfde tijd ontstaat ook bij Staatsbosbeheer steeds meer aandacht voor natuurbescherming. De oorspronkelijke taak van Staatsbosbeheer is beheer en exploitatie van woeste gronden en bossen⁴⁷. Onder directeur E.D. van Dissel wijst Staatsbosbeheer begin twintigste eeuw (rond 1908) enkele domeingronden aan als staatsnatuurreservaten. Vanaf 1928 krijgt Staatsbosbeheer formeel een natuurbeschermingstaak en een eigen adviesgroep voor de keuze en het beheer van natuurreservaten. Vanaf dan neemt de bemoeienis van de Rijksoverheid met natuur en landschap sterk toe. In 1928 kondigt de regering de Natuurschoonwet aan, die belastingvoordelen biedt voor instandhouding van particuliere landgoederen. Doel is om particuliere natuurbescherming te ondersteunen. Vrijwel tegelijkertijd heeft de werkverschaffing in de jaren dertig van de twintigste eeuw, zoals hierboven al aangestipt, zeer nadelige gevolgen voor natuur en landschap. Om mensen maar aan het werk te zetten worden zelfs natuurgebieden ontgonnen die als landbouw- of weidegrond volledig ongeschikt zijn. Het verlies aan natuurgebieden is dusdanig groot dat de Rijksoverheid een lijst met te beschermen gebieden opstelt. Iedereen die plannen heeft om iets te ondernemen in die gebieden krijgt een meldingsplicht.

Het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschap (later Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk) richt rond de Tweede Wereldoorlog een afdeling Natuurbescherming op. Later, begin jaren tachtig van de vorige eeuw, wordt deze afdeling ondergebracht bij het ministerie van Landbouw en Visserij (vanaf dan Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, vervolgens Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en thans Economische Zaken). De overweging daarbij was dat het spanningsveld tussen landbouw en natuur beter beheerst kon worden door de verantwoordelijkheid voor beiden in één hand te brengen. De verantwoordelijkheid voor landschapszorg werd in dezelfde tijd verdeeld over drie ministeries (OCW, VROM en LNV). Die versnippering van de zorg voor landschap en natuur leidde uiteindelijk tot een duidelijk minder krachtige bescherming van landschap ten opzichte van natuur.

Voortschrijdend inzicht in het natuurbeleid

De visie op natuurbescherming is vanaf het moment dat mensen zich in de negentiende eeuw voor natuurbehoud ging interesseren, niet altijd dezelfde gebleven. Door de jaren heen is het denken over natuurbescherming meermaals flink veranderd. Aanvankelijk richtte natuurbescherming zich op de bescherming van individuele planten en dieren (soorten). Dat werd al vroeg in wetten en verordeningen vastgelegd (bijvoorbeeld voor vogels zoals de stern en vissen zoals bot en spiering). Later zag men in dat het leefmilieu van die soorten (habitats) belangrijk was voor het voortbestaan van de soorten zelf en dat die habitats op zichzelf van waarde waren. Door bebouwing, ruilverkaveling, schaalvergroting in de landbouw en infrastructuur dreigden deze habitats steeds verder te versnipperen.

Jarenlang was men van mening dat voor het behoud van de natuur, de invloed van de mens zoveel mogelijk beperkt moest blijven (non-interventie theorie). De non-interventietheorie bepaalde ook de beheersfilosofie van natuurgebieden. Na de Tweede Wereldoorlog veranderde dit inzicht op voorspraak van Victor Westhoff: men erkende dat de meeste levensgemeenschappen in Nederland

⁴⁷ De woeste gronden waren eigendom van de Staat en van Marken. Een Marke is een onverdeeld grondgebied dat in gezamenlijk eigendom is van een gemeenschap en waarin de eigenaren elk een vastgesteld aandeel hebben.

deel uitmaken van zogenaamde halfnatuurlijke landschappen. Ingrijpen door de mens is daarbij een belangrijke factor bij het in stand houden van de soortenrijkdom. Vanaf eind jaren zeventig van de twintigste eeuw veranderden deze inzichten opnieuw. De centrale gedachte werd dat de mens alleen de voorwaarden moet scheppen, waarna de natuur zich zelf kan ontwikkelen: natuurontwikkeling⁴⁸. Om de versnippering van natuur tegen te gaan en het leefgebied van dieren en planten duurzaam te beschermen lanceerde de Rijksoverheid in het Natuurbeleidsplan (1990) de Ecologische Hoofdstructuur. Het doel van het Natuurbeleidsplan was om de oppervlakte van natuur in Nederland te vergroten en de kwaliteit van natuurgebieden te verbeteren. Dit type gebiedsbescherming staat volgens Jansen en Schaminée (2009) tegenwoordig nog altijd centraal in het beleid, al is de oorspronkelijk beoogde EHS nog niet geheel gerealiseerd⁴⁹. Medio 2013 maakten het Rijk en de provincies afspraken over een zogenaamd Natuurpact. Daarin zetten zij samen de hoofdlijnen voor een nieuw natuurbeleid uit. De EHS doopten zij om tot Natuurnetwerk Nederland⁵⁰, omdat de naam 'Ecologische Hoofdstructuur' weinig tot de verbeelding spreekt. De doelen van Natuurnetwerk Nederland en EHS zijn gelijk gebleven, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid is verschoven van Rijk naar provincies.

Een belangrijk doel van het huidige Nederlandse natuurbeleid is het behoud van de waarde die de natuur op zichzelf heeft, los van de economische of maatschappelijke waarde die het heeft voor mensen (de zogenaamde intrinsieke waarde): planten en dieren zijn waardevol uitsluitend en alleen omwille van zichzelf en moeten daarom worden beschermd⁵¹. Dit doel is terug te zien in de bescherming van zogenaamde 'donkergroene natuur', zoals de Natura 2000-gebieden in Nederland. De bescherming in deze gebieden is vooral gericht op de bescherming van specifieke dieren en planten (soorten) en hun leefmilieus (habitats), die gewaardeerd worden om hun zeldzaamheid, internationale belangrijkheid of aibaarheid⁵². De genoemde EHS/Natuurnetwerk Nederland dient om de versnippering van die donkergroene natuur tegen te gaan en robuuster te maken. Dit is nodig om de specifieke doelen voor de bescherming van planten en dieren in die gebieden te kunnen bereiken.

Daarnaast bestaat nu meer aandacht voor 'lichtgroene natuur' of 'gebruiksnatuur', waar functie koppelingen tussen natuur, economie, landbouw en recreatie mogelijk zijn. Met de rijksnatuurvisie (2014)⁵³ krijgt de belevingswaarde van natuur steeds meer aandacht in het beleid.

De rol van de particulier vandaag de dag

Door de toenemende overheidsbemoeienis is de betrokkenheid van mensen bij het natuurbeleid door de jaren heen veranderd. Het natuurbeleid werd in de tweede helft van de twintigste eeuw meer en meer een zaak van specialisten. Mede door de specialistische benadering en de beperkingen die dat veroorzaakt voor andere sectoren dan natuurbescherming, is het maatschappelijk begrip voor en betrokkenheid bij het natuurbeleid minder geworden. De 'taal' van het natuurbeleid sluit niet aan bij hoe mensen de natuur beleven⁵⁴.

⁴⁸ J.A.M. Janssen, J.H.J. Schaminée (2009), *Europese Natuur in Nederland: Zee en kust, Natura 2000-gebieden*

⁴⁹ o.a. Nationaal Groenfonds (2005), *Investeren in natuur 2006 – 2008: financieel perspectief voor een resultaatgericht natuurbeleid*, Hoevelaken.

⁵⁰ Staatssecretaris van Economische Zaken (2013), *Brief aan de Tweede Kamer betreffende Natuurpact* d.d. 18 september 2013

⁵¹ Schaminée, J., J. Janssen, M. van der Heijde (red.) (2013), *Natuur in de uitverkoop? Beschouwingen over ecologie en economie*

⁵² Planbureau voor de Leefomgeving (2010), *Wegen naar een nieuw natuurbeleid*

⁵³ Ministerie van Economische Zaken (2014), *Natuurlijk verder, Rijksnatuurvisie 2014*, Den Haag

⁵⁴ Van der Zande, A. (2004), *Tussen onland en verwonderland, over de passie voor Natuur en Landschap*. Zevende Victor Westhoff lezing, Radboud Universiteit Nijmegen

De grote stichtingen en verenigingen voor natuur (Provinciale Landschappen en Natuurmonumenten), die begonnen vanuit het enthousiasme van een handjevol particulieren, zijn uitgegroeid tot professionele organisaties die grote oppervlakten natuur in eigendom en beheer hebben en vele leden en donateurs aan zich hebben gebonden. De achterban van natuur- en milieuorganisaties is de laatste twee decennia flink gegroeid, maar neemt nu weer af. Het enthousiasme voor de natuur zelf is weliswaar nog altijd onverminderd groot, maar de macht van een donateur is een andere dan die van individuele burgers die zich direct voor de natuur inzetten. De kenmerken en belangen van particulieren die zich inzetten voor natuurbehoud lopen trouwens sterk uiteen. Voorheen ging het vooral om boeren en gegoede burgerij, nu gaat het om een diversiteit aan typen eigenaren, pachters en vrijwilligers.

In andere Europese landen blijkt het begrip voor beschermde landschappen en natuurgebieden bij de lokale bevolking enerzijds te ontstaan door gewenning aan de duidelijke aanwijzing van gebieden, anderzijds doordat de bevolking (op termijn) de voordelen van de beschermde status herkent en erkent. De wettelijke verankering van het beleid voor beschermde landschappen in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland zorgt voor de nodige continuïteit⁵⁵ in de omgang met natuur. Het Verenigd Koninkrijk volgt met de *National Trust* een sterk centralistische benadering. In Duitsland en Frankrijk is er juist veel aandacht voor het creëren van draagvlak en betrokkenheid van ‘onderop’. Vooral in de Franse regionale natuurparken (*Parcs Naturel Regionaux*) zijn particulieren sterk betrokken, onder meer in de vorm van Verenigingen van Eigenaren die verantwoordelijkheid voor natuur- en landschapsgebieden dragen en zich actief bezighouden met beheer en exploitatie. Deze verenigingen werken nauw samen met gemeenten in de gebieden. De particuliere verantwoordelijkheid – rentmeesterschap – voor natuur en landschap wordt in Frankrijk sterk bevorderd door overheidsbeleid (onder andere met fiscale maatregelen). Ook in Nederland, bij het agrarisch natuurbeheer, neemt het belang van soortgelijke coöperaties trouwens toe.

⁵⁵ J. Jansen, N. Pieterse en L. Van den Broek (2007), *Nationale Landschappen: Beleidsdilemma's in de praktijk*, NAI Uitgevers

BIJLAGE IV Toelichting provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten

Provinciale natuurmonumenten

In analogie met het aanwijzen van rijksnatuurmonumenten door het Rijk, kunnen de provincies in de visie van de commissie provinciale natuurmonumenten aanwijzen. Deze vertegenwoordigen een provinciaal belang dat niet wordt afgedekt door rijksnatuurmonumenten. De provincies stellen daar zelf criteria voor op. Uiteraard kunnen zij daarmee – net als in de monumentenwereld is gebeurd – aansluiten bij de criteria voor rijksnatuurmonumenten.

Door provinciale natuurmonumenten aan te wijzen kunnen provincies invulling geven aan hun in 2013 met het Rijk overeengekomen verantwoordelijkheid om natuurgebieden te verbinden en een Natuurnetwerk Nederland te realiseren. De commissie kan zich voorstellen dat de provincies de volgende gebieden aanwijzen als provinciale natuurmonumenten: onderdelen van het Natuurnetwerk Nederland (EHS) die niet van nationaal belang zijn en de voormalige Nationale Landschappen voor zover die gebieden niet deel uitmaken van rijksnatuurmonumenten. Voorbeelden van mogelijke provinciale natuurmonumenten zijn (delen van) de voormalige Nationale Landschappen de Graafschap en Hoekse Waard. Hoe provincies hier invulling aan kunnen geven laat bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant al zien. Noord-Brabant heeft ervoor gekozen om, ondanks bezuinigingen van de kant van het Rijk, het Natuurnetwerk (voorheen EHS) en de daarvoor benodigde verbindingen af te maken. Daartoe investeert de provincie niet alleen, maar is een actieve samenwerking met publieke en private partners in de provincie aangegaan. Waar nodig wordt het ruimtelijk beleid flexibeler ingezet⁵⁶. Door de ruimere begrenzing van de potentiële Nationale Parken (nieuwe stijl) zullen provinciale zich in veel gevallen binnen de grenzen daarvan bevinden. Dat doet niets af aan de provinciale verantwoordelijkheid voor die gebieden.

Gemeentelijke natuurmonumenten

Als we kijken naar de ontwikkelingen in het natuurbeheer, dan zien we dat tot zo'n honderd jaar geleden terreinen die we nu natuur noemen overwegend in bezit waren van particulieren zoals boeren (veelal georganiseerd in marken) en landgoedeigenaren. In de jaren dertig van de vorige eeuw kocht de overheid grote stukken woeste grond op en plantte daar naaldhout. Andere delen van de woeste gronden werden verkocht aan boeren, ontgonnen en omgezet in landbouwgrond. Daarnaast werden in de loop van de 20ste eeuw steeds meer natuurgebieden aangekocht als natuurgebied en ondergebracht bij natuurbeschermingsorganisaties. In de oude cultuurlandschappen echter bleven lokale boeren eigenaar van broekbosjes, hakhoutbosjes, kleine moerassen, heiderestanten en houtwallen. Deze gebiedjes werden door hen op een functionele manier beheerd, waarbij de rol van brandhout en geriefhout voorop stond. Het was hun bezit en het maakte onderdeel uit van hun bedrijf. Toen in de jaren zestig en zeventig deze landschappen werden onderworpen aan ruilverkaveling werden in het plan van toedeling de cultuurgronden toegewezen aan grootschalig en industrieel opererende boeren, terwijl de kleine natuurgebieden werden doorgesluisd naar natuurbeschermingsorganisaties, in het bijzonder het Staatsbosbeheer. Sindsdien wordt het beheer van deze gronden veelal vanuit een (soms ver weg gelegen) kantoor aangestuurd, terwijl gedragsregels bepalen wat de lokale bevolking wel en niet mag doen. Dit voelt voor de plaatselijke bewoners als vervreemding van deze natuur.

⁵⁶ Provincie Noord-Brabant (2012), *Brabant: uitnodigend groen – Integrale provinciale natuur- en landschapvisie 2012-2022*

De commissie meent daarom dat gemeenten ook een belangrijke rol moeten spelen in het natuurbeleid. Zij zijn de aangewezen partij om lokale partners en bedrijven enthousiast te maken voor natuur. Aanwijzen van een gemeentelijk natuurmonument biedt een gemeente de mogelijkheid om op lokaal niveau belangrijke waarden te behouden, die wezenlijk zijn voor de beleving van natuur en landschap door haar inwoners. Mogelijk zijn deze waarden minder van belang voor de instandhouding van 'donkergroene' natuur, maar vertegenwoordigen ze een gemeentelijk natuurbelang in combinatie met erfgoed, recreatie en een lokaal gevoel van trots. Net als provinciale natuurmonumenten kunnen gemeentelijke natuurmonumenten onderdeel vormen van de Nationale Parken (nieuwe stijl). Bij aanwijzing van gemeentelijke natuurmonumenten kunnen gemeenten putten uit hun ervaring met Beschermd stads- en dorpsgezichten volgens de Monumentenwet 1988. Beschermd stads- en dorpsgezichten beogen *"de karakteristieke, met de historische ontwikkeling samenhangende structuur en ruimtelijke kwaliteit van het gebied te onderkennen als zwaarwegend belang bij de toekomstige ontwikkelingen binnen het gebied. De aanwijzing beoogt op die wijze een basis te bieden voor een ruimtelijke ontwikkeling die inspeelt op de aanwezige kwaliteiten, daarvan gebruikmaakt en daarop voortbouwt"*⁵⁷. De aanwijzing van ensembles in een gemeente tot beschermd stads- en dorpsgezicht door het Rijk heeft gemeenten altijd erkenning gegeven voor het gebied en hen geholpen om het enthousiasme van mensen en trots op hun omgeving te stimuleren.

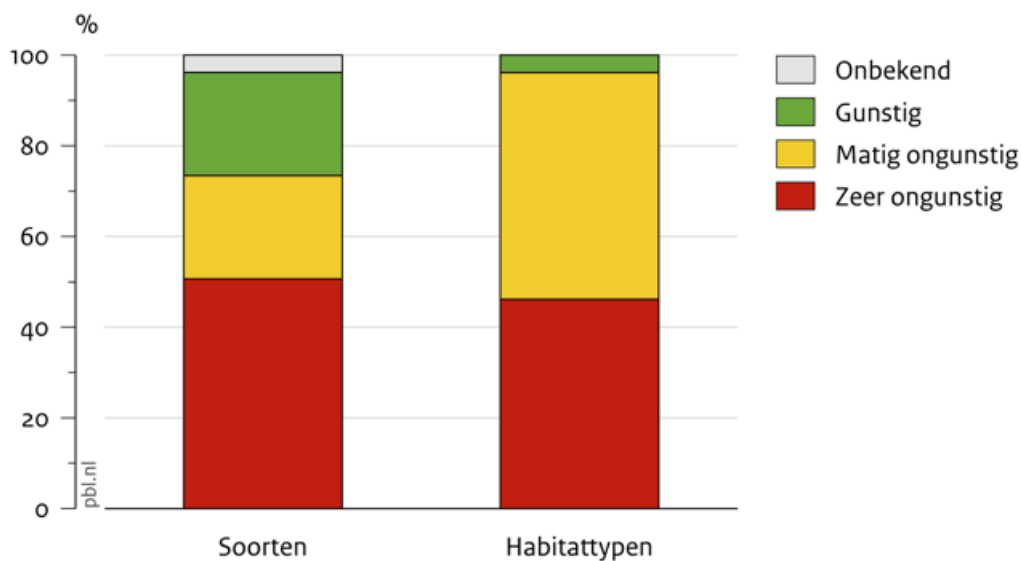
Door private financiering in te schakelen kunnen natuurgebieden worden teruggegeven aan de lokale bevolking. In iedere gemeente zijn er ondernemers die in het kader van de vergroening van het bedrijfsleven positief staan tegenover idee om een bijdrage te leveren aan natuur en landschap in de directe omgeving. Zeker nu de natuurbeschermingsorganisaties worstelen met de beheerskosten van al die kleinere snippers, zou het bedrijfsleven hierin een prominente rol kunnen nemen. Voor de aanwijzing van gemeentelijke natuurmonumenten kunnen gemeenten zelf criteria opstellen. Een voorbeeld dat naadloos aansluit op wat de commissie verstaat onder een gemeentelijk natuurmonument bevindt zich in de gemeente De Bilt, alwaar het gebied De Biltse Duinen aangewezen werd tot een gemeentelijk landschapsmonument. Dit gebeurde op grond van de gemeentelijke monumentenverordening.

⁵⁷ Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (2012), *Beschermd Stads- en Dorpsgezichten; Gids Wetten en Regelingen*

BIJLAGE V Stand van de natuur: kosten en doelbereiking

Bij de gebieden die de commissie aanmerkt als rijksnatuurmonumenten is momenteel sprake van zwaar achterstallig onderhoud. Het Rijk heeft de verplichting op zich genomen om in de natuurgebieden van internationaal belang een gunstige staat van instandhouding te bereiken (zie Bijlage III). Volgens de Balans van de Leefomgeving 2014 van het Planbureau voor de Leefomgeving had in 2012 echter driekwart van de beschermde soorten en bijna alle habitattypen een zeer ongunstige tot matig ongunstige staat van instandhouding (zie Afbeelding 2).

Staat van instandhouding, 2012



Bron: Ministerie van EZ, EU

www.pbl.nl

Afbeelding 2 Staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden in 2012

Het gevoerde natuurbeleid van de afgelopen decennia en de forse investeringen in natuur hebben er niet toe geleid dat het bereiken van de gestelde doelen in zicht is. Het Planbureau voor de Leefomgeving verwachtte in 2013⁵⁸ dat met de afspraken tussen Rijk en provincies in het Natuurpact⁵⁹ de voorwaarden voor een duurzame instandhouding zullen verbeteren. Daarmee zou in 2027 tot 65% van de planten- en diersoorten een gunstige staat van instandhouding bereiken in de Natura 2000-gebieden. Behalve dat de overige rijksnatuurmonumenten daarbij buiten beschouwing blijven, heeft de commissie haar aarzelingen bij deze prognoses. In het verleden werden ook meermaals voorspellingen gedaan over de afronding van de EHS, maar die voorspellingen zijn nooit werkelijkheid geworden.

Om in de toekomst volledig aan de verplichtingen te voldoen zijn daarom investeringen nodig in het volgende:

- herstelbeheer;
- aanleg van nieuwe natuur;

⁵⁸ Planbureau voor de Leefomgeving (2013), *QuickScan Hoofdlijnennotitie 'Ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland': Globale toetsing van effectiviteit en doelmatigheid*

⁵⁹ Staatssecretaris van Economische Zaken (2013), *Brief aan de Tweede Kamer betreffende Natuurpact* d.d. 18 september 2013

- beheer gericht op instandhouding.

De commissie verwacht dat het uitstellen van de noodzakelijke investeringen ertoe zal leiden dat de uiteindelijke herstelkosten van de natuur zullen toenemen ten gevolge van toenemende verval- en inflatiekosten. Nu investeren in achterstallig onderhoud is 'voordeliger' dan uitstel. Bovendien verbetert door dit soort investeringen de staat van instandhouding. Omdat in veel gebieden nu al een slechte staat van instandhouding bestaat, leiden nieuwe activiteiten die invloed hebben op het gebied al snel tot een ongunstige en ontoelaatbare invloed op die staat van instandhouding. Deze invloed, die activiteiten *buiten* het natuurgebied hebben op de instandhoudingsdoelen *in* het gebied, noemen we de 'externe werking' van Natura 2000-gebieden. De problematische ervaringen daarmee zullen afnemen als de staat van instandhouding verbetert. Als de instandhoudingsdoelen wel gehaald worden, neemt de kwetsbaarheid van de gebieden namelijk af en zullen activiteiten en bedrijvigheid buiten de gebieden veel minder snel tot negatieve effecten leiden. Met als gevolg dat natuurbehoud minder als obstakel ervaren zal worden voor andere ontwikkelingen, zoals recreatie, woningbouw of bedrijfsactiviteiten.

De door het Rijk begrote uitgaven voor natuur bedroegen in 2014 bij benadering 334 miljoen euro, oplopend naar ongeveer 520 miljoen in 2016 en 2017, waarvan twee derde via het Provinciefonds wordt uitgekeerd aan de provincies. Ter vergelijking: in 2011 bedroegen de Rijksuitgaven voor natuur 648 miljoen euro⁶⁰.

⁶⁰ Algemene Rekenkamer (2015), *Om hoeveel geld gaat het?* Op www.rekenkamer.nl, geraadpleegd maart 2015.

BIJLAGE VI Een ontwikkelingsgerichte aanpak voor Nationale Parken (nieuwe stijl)

In de Nationale Parken (nieuwe stijl) zou een aanpak moeten worden gevolgd, die behoud en ontwikkeling van natuur hand in hand laat gaan met het duurzaam benutten van kansen die de aanwezigheid van natuur biedt. Hiervoor zou bijvoorbeeld aansluiting gezocht kunnen worden bij de UNESCO benadering van biosfeerreservaten. In Duitse biosfeerreservaten of *Naturlandschaften* wordt deze benadering veelvuldig toegepast om de ontwikkeling van natuur en cultuurlandschap hand in hand te laten gaan met economische en demografische ontwikkelingen⁶¹. In de Duitse biosfeerreservaten worden doelen gesteld voor natuurbescherming, regionaal economische ontwikkeling en het behoud van culturele waarden. Regionale partijen definiëren gezamenlijk projecten die recht doen aan de gestelde doelen⁶².

Ook de Britse *National Parks* hanteren een benadering waarbij de bescherming van flora, fauna en cultureel erfgoed gekoppeld is aan de sociale en economische ontwikkelingen in de samenleving⁶³. De *National Parks* zijn bedoeld om landschapsbehoud en publieke toegang hand in hand te laten gaan. De *National Parks* worden aangestuurd door zelfstandige (publieke) bestuursorganen waarin de nationale en lokale overheden vertegenwoordigd zijn, de zogenaamde *National Park Authorities*. Deze hebben de wettelijke verplichting om het economisch en sociaal welzijn van de gemeenschappen binnen de *National Parks* te bevorderen. Tegelijkertijd zijn er binnen de *National Parks* gebieden aangewezen als beschermd natuurgebied. In geval van eventuele belangenconflicten heeft het landschapsbehoud voorrang boven recreatie (het zogenaamde *Sanford Principle*)⁶⁴. Op basis van een samenhangende planning voor de gebieden, ondersteund door wetgeving, slaagt men er in het Verenigd Koninkrijk in om groene waarden te beschermen en tegelijkertijd sociaal-economische ontwikkelingen in goede banen te leiden.

Naar de mening van de commissie zou in de Nederlandse Nationale Parken een ontwikkelingsgerichte aanpak gevolgd moeten worden, die de volgende elementen omvat:

- Samenhangende doelen op het gebied van:
 - ecologie en biodiversiteit;
 - landschap en cultuurhistorie;
 - lokale en regionale economie;
 - landbouw;
 - recreatie;
 - ecosysteemdiensten.
- Randvoorwaarden voor het bereiken van de gestelde doelen:
 - goede staat van instandhouding conform Vogel- en Habitatrichtlijn;
 - externe werking Natura 2000-gebieden;
 - beschermen van overige bijzondere natuur- en landschapswaarden conform natuurbeschermingswetgeving;
 - overige (internationaal) aangegane verplichtingen.
- Onderzoeksagenda en identificatie van kansrijke ontwikkelingen.

⁶¹ Nationale Naturlandschaften (2015), www.nationale-naturlandschaften.de, geraadpleegd d.d. 13 januari 2015.

⁶² Biosphärenreservat Bliesgau (2015), www.biosphaere-bliesgau.eu/index.php/de/rahmenkonzept, geraadpleegd d.d. 15 januari 2015.

⁶³ Ravesteyn, N., W. Hornis, F. Verwest en H. Thorborg (2005), *Het gras bij de burens: de rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland*, NAi Uitgevers, Rotterdam

⁶⁴ J. Jansen, N. Pieterse en L. Van den Broek (2007), *Nationale Landschappen: Beleidsdilemma's in de praktijk*, NAi Uitgevers

- Door betrokken partijen gedragen prioritering van in te zetten ontwikkelingen. De commissie adviseert om in analogie met het Britse *Sanford Principle* (zie hierboven) het principe te hanteren dat in geval van eventuele belangenconflicten de natuurdoelen van de rijksnatuurmonumenten boven andere ontwikkelingsdoelen in het Nationaal Park gaan.
- Afspraken over het tijdsfad van ontwikkelingen en toetsmomenten.

BIJLAGE VII Zoekgebieden voor Nationale Parken (nieuwe stijl)

In het hieronder opgenomen overzicht is aangegeven welke Natura 2000-gebieden, Beschermden Natuurmonumenten en Nationale Parken omvat worden door de commissie aangeduide zoekgebieden voor Nationale Parken (nieuwe stijl).

Zoekgebied Nationaal Park (nieuwe stijl)	Omvat de volgende rijksnatuurmonumenten
1. Waddengebied	<p><i>Natura 2000 (genummerd conform de nummering die de rijksoverheid aanhoudt):</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Waddenzee 2. Duinen en Lage Land Texel 3. Duinen Vlieland 4. Duinen Terschelling 5. Duinen Ameland 6. Duinen Schiermonnikoog 7. Noordzeekustzone 8. Lauwersmeer <p><i>Beschermden Natuurmonumenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Oeverlanden Schildmeer • Polder Ceres • Oude dijk van Waal en Burg <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Schiermonnikoog • Duinen van Texel • Lauwersmeer
2. Hollandse Duinen	<p><i>Natura 2000:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 84. Duinen Den Helder – Callantssoog 85. Zwanenwater&Pettemerduinen 86. Schoorlse Duinen 87. Noordhollands duinreservaat 88. Kennemerland-Zuid 96. Coepelduynen 97. Meijendel & Berkheide 98. Westduinpark & Wapedal 99. Solleveld & Kapittelduinen 162. Abtskolk & De Putten <p><i>Beschermden Natuurmonumenten:</i></p> <p>-</p> <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zuid-Kennemerland
3. Zeeuwse Delta	<p><i>Natura 2000:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 100. Voornes Duin 101. Duinen Goeree&Kwade Hoek 109. Haringvliet 113. Voordelta 114. Krammer Volkerak 115. Grevelingen 116. Kop van Schouwen 117. Manteling van Walcheren 118. Oosterschelde 119. Veerse Meer 120. Zoommeer 121. Yerseke en Kapelse Moer 122. Westerschelde&Saefthinghe 123. Zwin&Kievtpolder 124. Groote Gat 125. Canisvliet 126. Vogelkreek 127. Markiezaat 128. Brabantse Wal 163. Vlake van de Raan

Zoekgebied Nationaal Park (nieuwe stijl)	Omvat de volgende rijksnatuurmonumenten
	<p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Groote Gat • Kop van Schouwen • Kop van Schouwen I • Kop van Schouwen II • Kruisdijk • Oude Dee/Brede Gooi <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Oosterschelde • Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide
4. Laag Holland	<p><i>Natura 2000:</i></p> <p>89. Eilandspolder 90. Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder 91. Polder Westzaan 92. IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske 93. Polder Zeevang</p> <p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ham & Crommenije • Waterland Aeën en Drieën <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i></p> <p>-</p>
5. Vechtplassen en Botshol	<p><i>Natura 2000:</i></p> <p>83. Botshol 94. Naardermeer 95. Oostelijke Vechtplassen</p> <p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Bussumer- en Westerheide • Franse Kampheide • Gooise Noordflank • Groeve Oostermeent • Heide achter Sportpark • Heidebloem • Hilversums Wasmeer • Hoorneboegse Heide • Limitische Heide • Moerasterreinen langs de Bijleveld • Nieuw Bussumerheide/Vliegheide • Oeverlanden Gein c.a. • Oeverlanden Winkel • Oosteinderpoel • Oude Meer • Postiljonheide • Tafelberg-/Blaricummerheide • Tafelberg-/Blaricummerheide II • Zuiderheide/Laarder Wasmeer <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i></p> <p>-</p>
6. IJsselmeer	<p><i>Natura 2000:</i></p> <p>56. Arkemheen 72. IJsselmeer 73. Markermeer & IJmeer 74. Zwarte meer 75. Ketelmeer & Vossemeer 76. Veluwerandmeren 77. Eemmeer & Gooimeer Zuidoever 78. Oostvaardersplassen 79. Lepelaarsplassen</p> <p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Toppad Urk • Staartweg Urk

Zoekgebied Nationaal Park (nieuwe stijl)	Omvat de volgende rijksnatuurmonumenten
	<i>Nationale Parken (oude stijl):</i> PM
7. Veluwe	<i>Natura 2000:</i> 57. Veluwe 58. Landgoederen Brummen 65. Binnenveld <i>Beschermde Natuurmonumenten:</i> • Buitenplaats Vosbergen • Groot Zandbrink <i>Nationale Parken (oude stijl):</i> • De Hoge Veluwe • Veluwezoom
8. IJssel	<i>Natura 2000:</i> 36. Uiterwaarden Zwarte water & Vecht 38. Uiterwaarden IJssel / Rijntakken <i>Beschermde Natuurmonumenten:</i> - <i>Nationale Parken (oude stijl):</i> -
9. Rijn en Waal	<i>Natura 2000:</i> 66. Uiterwaarden Nederrijn 67. Geldersche Poort 68. Uiterwaarden Waal 70. Zuider Lingedijk & Diefdijk-Zuid 71. Loevesteijn, Pompveld & Kornsche boezem 81. Kolland en Overlangbroek <i>Beschermde Natuurmonumenten:</i> • Bronnenbos Refter <i>Nationale Parken (oude stijl):</i> -
10. Lage midden Friesland	<i>Natura 2000:</i> 9. Groote wielen 10. Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving 11. Witte en Zwarte Brekken 12. Sneekermeergebied 13. Alde Feanen 14. de Deelen (<i>Beschermde Natuurmonumenten:</i> - <i>Nationale Parken (oude stijl):</i> • Alde Feanen
11. Drentse Zandgronden	<i>Natura 2000:</i> 15. Van Oords Mersken 16. Wijnjeterperschar 17. Bakkeveense duinen 19. Leekstermeergebied 20. Zuidlaardermeergebied 21. Lieftingsbroek 22. Norgerholt 23. Fochteloërveen 24. Witterveld 25. Drentsche Aa-gebied 26. Drouwenezand 27. Drents-Friese Wold & Leggelderveld (28. Elperstroomgebied 29. Havelte Oost 30. Dwingelderveld 31. Mantingerbos 32. Mantingerzand 33. Bargerveen <i>Beschermde Natuurmonumenten:</i> • Delleburen

Zoekgebied Nationaal Park (nieuwe stijl)	Omvat de volgende rijksnatuurmonumenten
	<ul style="list-style-type: none"> • Elzenbroek • Overcingel <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Drents Friese Wold • Drentsche AA • Dwingelderveld
12. Wieden en Weerribben	<p><i>Natura 2000:</i></p> <p>18. Rottige Meenthe & Brandemeer 34. Weerribben 35. Wieden 37. Olde maten & Veerslootslanden</p> <p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Antjeskolk <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Weerribben-Wieden
13. Twenthe	<p><i>Natura 2000:</i></p> <p>39. Vecht- en Beneden Reggegebied 40. Engbertsdijksvenen 45. Springendal & Dal van de Mosbeek 46. Bergvennen & Brecklenkampse veld 47. Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek 48. Lemselermaten 49. Dinkelland 50. Landgoederen Oldenzaal 51. Lonnekermeer 53. Buurserzand & Haaksbergerveen 54. Witte Veen 55. Aamsveen 60. Stelkampsveld</p> <p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Heideterreinen Twickel • Weldam <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i></p> <p>-</p>
14. Salland	<p><i>Natura 2000:</i></p> <p>41. Boetelerveld 42. Sallandse Heuvelrug 43. Wierdense veld 44. Borkeld</p> <p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Oostermaet <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sallandse Heuvelrug
15. Winterswijk	<p><i>Natura 2000:</i></p> <p>61. Korenburgerveen 62. Willinks Weust 63. Bekkendelle 64. Wooldse veen</p> <p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wildenborch • Wildenborch/Bosket • De Zumpe <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i></p> <p>-</p>
16. Maasduinen	<p><i>Natura 2000:</i></p> <p>69. De Bruuk 141. Oeffelter meent 142. Sint Jansberg 143. Zeldersche Driessen 144. Boschhuizerbergen 145. Maasduinen</p>

Zoekgebied Nationaal Park (nieuwe stijl)	Omvat de volgende rijksnatuurmonumenten
	<p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Terreinen Boswachterij Groesbeek <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De Maasduinen
17. De Peel	<p><i>Natura 2000:</i></p> <p>136. Leenderbos, Grote heide & De Plateaux 137. Strabrechtse heide en Beuven 138. Weerter- en Budelerbergen & Ringselven 139. Deurnse Peel & Mariapeel 140. Grootte Peel 146. Sarsven & De Banen</p> <p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Rouwkuilen <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De Grootte Peel
18. Midden Brabant	<p><i>Natura 2000:</i></p> <p>129. Ulvenhoutse bos 130. Langstraat 131. Loonse en Drunense duinen & Leemkuilen 132. Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek 133. Kampina & Oisterwijkse vennen 134. 134. Regte heide & Riels laag 135. Kempenland west</p> <p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dommelbeemden • Eendennest • Hildsven • Kavelen • Kooibosje Terheijden • Zwartven <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De Loonse en Drunense Duinen
19. Heuvelland	<p><i>Natura 2000:</i></p> <p>152. Grensmaas 153. Bunder- en Elsoërbos 154. Geleenbeekdal 155. Brunsummerheide 156. Bemelerberg & Schiepersberg 157. Geuldal 158. Kunderberg 159. Sint Pietersberg & Jekerdal 160. Savelsbos 161. Noorbeemden & Hoogbos</p> <p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Grasbroek • Hoge Fronten <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i></p> <p>-</p>
20. Midden Limburg	<p><i>Natura 2000:</i></p> <p>147. Leudal 148. Swalmdal 149. Meinweg 150. Roerdal 151. Abdij Lilbosch & voormalig klooster Mariahoop</p> <p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i></p> <p>-</p> <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i></p>

Zoekgebied Nationaal Park (nieuwe stijl)	Omvat de volgende rijksnatuurmonumenten
	<ul style="list-style-type: none"> • De Meinweg
21. Biesbosch	<p><i>Natura 2000:</i> 108. Oude Maas 110. Oude land van Strijen 111. Hollands diep 112. Biesbosch</p> <p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i> -</p> <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i> <ul style="list-style-type: none"> • De Biesbosch </p>
22. Groene Hart	<p><i>Natura 2000:</i> 82. Uiterwaarden Lek 102. De Wilck 103. Nieuwkoopse plassen & De Haeck 104. Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein 105. Zouweboezem 106. Boezems Kinderdijk 107. Donkse laagte</p> <p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Geerpolder Plas • Huys ten Donck • Kamerikse Nessen • Niemandshoek • Oeverlanden Braassemermeer • Oeverlanden Giessen • Smoutjesvlietlanden </p> <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i> -</p>
23. De Noordzee	<p><i>Natura 2000:</i> 164. Doggersbank 165. Friese front 166. Klaverbank</p> <p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i> -</p> <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i> -</p>
24. Utrechtse Heuvelrug	<p><i>Natura 2000:</i> -</p> <p><i>Beschermde Natuurmonumenten:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Meeuwenkampje • Raaphof • Schoolsteegjesbos </p> <p><i>Nationale Parken (oude stijl):</i> <ul style="list-style-type: none"> • Utrechtse Heuvelrug </p>

BIJLAGE VIII Nieuwe verbindingen als stuwende kracht

Bij de monumentenzorg zorgen individuele burgers of organisaties zelf voor het onderhoud van *hun* monument, eventueel gesteund door de overheid; de verantwoordelijkheid voor het doel om het monument in stand te houden ligt bij de eigenaar. Eigenaren kunnen lid worden van de Monumentenwacht, een onafhankelijke partij die voor periodieke inspectie van de monumenten zorgt. In het natuurbeleid zien we een andere benadering: de overheid stelt zich verantwoordelijk voor de doelen en subsidieert beheerders (die vaak ook eigenaar zijn, maar niet in alle gevallen) om die doelen te bereiken. Daarbij is er vooral veel aandacht voor de grote natuurgebieden. Er zijn in het geval van de natuur weliswaar vele particulieren die zich bezig houden met monitoring van de kwaliteit en doelbereiking, maar de capaciteit en middelen om dit te doen zijn beperkt. Dientengevolge gaat ook op dit punt vooral aandacht uit naar de grote, in het oog springende, gebieden. In feite is het in het natuurbeleid zo dat de overheid voor de natuur zorgt en daar de verantwoordelijkheid voor neemt en dat individuele burgers de overheid daar (soms) in steunen. De betrokkenheid van burgers en de daaraan verbonden motivatie en trots om zich in te zetten voor het 'eigen natuurmonument' is daardoor anders en ogenschijnlijk zwakker dan in de monumentenwereld. Terwijl de manier waarop de natuurbescherming in ons land begon, met de aankoop van het Naardermeer via een obligatierekening waarin particulieren een aandeel konden hebben, juist inspeelde op nauwe betrokkenheid en een gevoel van eigenaarschap.

De commissie bepleit een nieuwe benadering van de zorg voor de natuurgebieden van nationaal belang: namelijk een benadering waarbij het initiatief bij de betrokken burgers komt te liggen en wordt ondersteund door de overheid. Dat betekent dat de individuele burgers in rijksnatuurmonumenten en Nationale Parken, bijvoorbeeld als eigenaren, pachters of vrijwilligers, duidelijk weten wat de opgaven zijn voor hun gebied. En, dat zij samen optrekken met de grote terreinbeheerders om die opgaven te verwezenlijken.

Om dit te bereiken zijn volgens de commissie de volgende nieuwe verbindingen nodig in de Nationale Parken:

- Collectieven van kleine(re) particulieren met het oogmerk hun positie en betrokkenheid bij 'hun' natuur te versterken;
- Coalities van alle beheerders (en andere partijen) in een Nationaal Park, om de zorg voor de natuur samenhangend en doelmatig te organiseren;
- Vergroten van de betrokkenheid van bedrijven en instellingen bij en hun (financiële) bijdragen aan Nationale Parken. Dit kan bijvoorbeeld door bedrijven en instellingen natuurgebieden te laten adopteren;
- Verbinden van individuele burgers aan Nationale Parken door vormen van mede-eigenaarschap, bijvoorbeeld door middel van pacht, aandelen of natuurcertificaten, waarmee extra middelen voor beheer worden gegenereerd.

Collectieven van kleine(re) particulieren

In diverse natuurgebieden die in aanmerking komen voor aanwijzing tot Nationaal Park (nieuwe stijl) is de grond (gedeeltelijk) in eigendom van particulieren. Dat kan gaan om forse oppervlakten en grote aantallen particuliere eigenaren. Dat kunnen landgoederen zijn, variërend in grootte van enkele tientallen hectaren tot enkele duizenden hectaren. Maar het kan ook gaan om kleine eigenaren, pachters en aandeelhouders: in het huidige Nationaal Park De Maasduinen (4.212 ha) bijvoorbeeld, is ongeveer een kwart van het oppervlak in handen van ongeveer 300 eigenaren. Daarnaast zijn er vele mensen bereid om bijvoorbeeld als pachter of vrijwilliger verantwoordelijkheid te nemen voor natuurgebieden.

De commissie constateert dat vooral de kleine(re) particulier in veel gevallen niet of nauwelijks een stem heeft als het gaat om beheer en ontwikkeling van de natuur. Zijn zeggenschap strekt zich uit tot de grenzen van zijn perceel. Tegelijkertijd constateert de commissie dat de groep kleine(re) particulieren niet homogeen is. Aan de ene kant van het spectrum zijn er de mensen die doelbewust betrokken zijn om zich in te zetten voor natuur. Aan de andere kant de mensen die de grond weliswaar in bezit hebben, maar daar verder nauwelijks betrokkenheid bij voelen.

Een doelgericht en doelmatig natuurbeheer vraagt erom dat eigenaren en andere betrokkenen over de perceelgrenzen heen kijken en zich verantwoordelijk voelen voor de natuur op hun grond. De commissie acht het daarom noodzakelijk dat kleine(re) particuliere eigenaren, pachters, aandeelhouders en andere betrokken burgers:

- een volwaardige gesprekspartner worden voor de grote partijen in een natuurgebied;
- meer (financiële) armslag krijgen voor natuurbeheer- en ontwikkeling;
- meer kunnen doen voor de natuur door ruimer te kijken dan perceelsgrenzen.

De positie van de individuele burgers in het natuurbeheer kan versterkt worden door hen per Nationaal Park (nieuwe stijl) te verenigen in een collectief. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een Vereniging van Eigenaren of een coöperatie, maar ook andere samenwerkingsvormen zijn denkbaar. De collectieven die de commissie voor ogen heeft zijn gebonden aan een specifiek gebied. In het collectief coördineren samenwerkende eigenaren en andere rechthebbenden van en betrokkenen bij een natuurgebied hun gemeenschappelijke belangen en rechten en voeren gezamenlijk het beheer over het betreffende (deel van het) Nationaal Park (nieuwe stijl). Bekende collectieven in Nederland zijn bijvoorbeeld de Verenigingen van Eigenaren bij private woongebouwen, welke zijn opgebouwd uit een vergadering van eigenaren, een bestuur en specifieke commissies. Deze Verenigingen van Eigenaren bouwen over het algemeen een reservefonds op voor gezamenlijke uitgaven aan het gebouw. Ook in de monumentenzorg komt de Vereniging van Eigenaren voor, zoals de Vereniging Bewoond Bewaard waarin bewoners-eigenaars van cultuurhistorisch erfgoed gezamenlijk hun belangen behartigen. In de monumentenzorg zijn er ook verenigingen van eigenaren waarin eigenaren van gemeentelijke en rijksmonumenten binnen één gemeente samenwerken, zoals de Kring Brummen.

Zoals het voorbeeld van het Naardermeer laat zien, zijn in de geschiedenis van de natuurbescherming de allereerste pogingen om tot financiering van aankoop en beheer te komen ook gebaseerd op gemeenschappelijk eigendom via uitgifte van aandelen. Nog langer geleden werden de gemeenschappelijke (woeste) gronden ("meenten" en "marken") beheerd vanuit een soort vereniging van ingezetenen. De Markewetten uit 1847 en 1886 luiden een geforceerde privatisering en opdeling van die gronden in.

In de afgelopen decennia zijn de grote terrein beherende organisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de provinciale Landschappen) uitgegroeid tot professionele organisaties. Natuurmonumenten en de provinciale Landschappen begonnen als kleine groepjes direct betrokken particulieren. Het aantal gebieden dat de terrein beherende organisaties door de jaren in bezit hebben gekregen en de schaalgrootte daarvan, hebben gezorgd voor een voortgaande professionalisering en groei van de organisaties. De rol van de individuele burger veranderde daarmee van direct betrokken bij het beheer, naar donateur of (in bepaalde gevallen) vrijwilliger. De commissie meent dat het enthousiasme voor natuur in de samenleving verder vergroot kan worden, door particulieren zich 'eigenaar' te laten voelen van die natuur. Daarom zou overwogen kunnen worden om de grote terrein beherende organisaties delen van hun grond in de Nationale Parken te laten beheren door (groepen van) burgers en kleine(re) particulieren. Deze gedachte sluit aan bij de

afspraken over gelijkberechtiging die zijn gemaakt in IPO-verband⁶⁵: “*In een gebiedsproces kan in goed overleg en met inachtneming van de spelregels voor gelijkberechtiging tot herschikking van eigendom en beheer besloten worden*”. Door zich aan te sluiten bij een collectief committeren de burgers zich aan zorg voor de natuur, die voldoet aan de kaderstelling door het Rijk en de provinciale doelstellingen. Op deze manier kan een extra impuls worden gegeven aan de betrokkenheid van kleine(re) particulieren bij natuur en de binding van de regio met het Nationale Park. In het geval van grond die in eigendom is van Staatsbosbeheer, wordt hiermee een verschuiving bevorderd van publieke naar private zorg voor natuur.

Exploitatie en beheer op de schaal van het Nationaal Park (nieuwe stijl)

De bedoelde collectieven zijn zoals gezegd verbonden aan één Nationaal Park (nieuwe stijl). Boeren, pachters, particuliere burgers, overheden en andere grondeigenaren kunnen vrijwillig lid worden – en ook het collectief weer verlaten. In dat laatste geval vervallen uiteraard de voordelen die deelname biedt. Het collectief kan de gemeenschappelijke exploitatie en het beheer van de gezamenlijke gronden verzorgen, binnen de geldende kaders van het Nationaal Park (nieuwe stijl). Dit heeft als voordeel dat deze plaatsvinden vanuit een eenduidige, samenhangende visie op de te verwezenlijken doelen. En, een collectief van particulieren kan uitgroeien tot een serieuze gesprekspartner voor overheden en de grote terrein beherende organisaties.

De individuele leden maken gebruik van het collectief en dat collectief draagt bij aan het doel van de individuele leden en aan de doelen van het Nationaal Park als geheel. De leden leggen zelf de spelregels voor besluitvorming en de beslissingsbevoegdheid vast. Gewoonlijk vindt besluitvorming in collectieven (verenigingen, coöperaties) plaats via een democratische structuur met een gezamenlijk bestuur. In de besluitvorming is uiteindelijk de meerderheidsstem doorslaggevend. Uiteraard is de besluitvorming ingekaderd door vooraf gezamenlijk gestelde samenwerkingsdoelen, die aansluiten bij de individuele doelen en zijn de bestuursleden gekozen door de leden.

We zien een dergelijke ontwikkeling nu in het Agrarisch Natuurbeheer versneld doorzetten via de agrarische collectieven, waar in veel gevallen gekozen wordt voor de coöperatieve vereniging als rechtsvorm⁶⁶. In een coöperatie starten de verenigde eigenaren een onderneming, waarin zij als mede-eigenaar een stem hebben. De commissie meent dat deze benadering niet beperkt hoeft te blijven tot agrarisch natuurbeheer, maar acht het veel logischer om op het niveau van Nationale Parken (nieuwe stijl) tot brede collectieven voor natuur- en landschapsbeheer te komen. Het Rijk kan de totstandkoming van collectieven ondersteunen door bepaalde subsidies of de hierna genoemde fiscale voordelen alleen toe te kennen als er sprake is van collectiviteit.

Administratieve lasten beperken en meer middelen vrijspelen voor het Nationaal Park

Een collectief van particuliere eigenaren verzorgt voor de leden het regel en de procedures die gemeoid zijn met de exploitatie van een gebied. Iets dergelijks zien we nu al bij het werk dat de Bosgroepen op dit moment doen voor (individuele) particulieren: De Bosgroepen zijn onafhankelijke coöperatieve verenigingen van en voor eigenaren van bos- en natuurterreinen. Zij adviseren en helpen hun leden bij het beheer van bos en natuur. Daarbij richten ze zich op alle onderdelen van het beheer; van visievorming en advies, tot beheer, beheerplan en uiteindelijk de uitvoering in het veld⁶⁷.

⁶⁵ Interprovinciaal Overleg (2014), *Notitie ‘Beheer en eigendom van natuur’*

⁶⁶ Vanaf 2016 wordt de subsidie voor het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer 2016 verleend aan agrarische collectieven. Voor de controleerbaarheid van de subsidieverlening (die gebaseerd is op Europese regels) moeten de agrarische collectieven een rechtsvorm hebben met een directe binding tussen de deelnemers (de agrariërs) en het collectief. Bij een (coöperatieve) vereniging is dit het geval. In de Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer 2016 wordt daarom vastgelegd dat een agrarisch collectief een (coöperatieve) vereniging moet zijn.

⁶⁷ www.bosgroepen.nl, geraadpleegd: april 2015.

Bijvoorbeeld: de zoektocht naar mogelijke regelingen, fondsen en fiscale voordelen. Zo vragen kleine particuliere eigenaren op dit moment vaak geen SNL-beheersubsidies aan; omdat ze niet op de hoogte zijn van het bestaan daarvan, omdat de bureaucratische rompslomp niet opweegt tegen de baten of omdat cofinanciering verplicht is maar hun mogelijkheden daartoe beperkt zijn. Als ze georganiseerd zijn in een collectief kan het samenwerkingsverband gezamenlijk de SNL-subsidie aanvragen en cofinanciering regelen. Daardoor komt meer geld vrij voor het betreffende natuurgebied en kan een betere kwaliteit gerealiseerd worden.

Met een collectief van particulieren kan mogelijk verdere efficiëntiewinst geboekt worden bij de besteding van middelen voor natuur. Uitvoering van natuurbeheer en -ontwikkeling kan gezamenlijk, voor grotere oppervlakten, aanbesteed worden. Ook kan een collectief geld reserveren voor grotere investeringen die het natuurgebied als geheel ten goede komen. Een collectief kan daarnaast gemeenschappelijke taken (laten) vervullen die voor de individuele eigenaren, pachters of vrijwilligers te kostbaar of te ingewikkeld zijn, bijvoorbeeld op het gebied van voorlichting en educatie of toezicht en handhaving.

Verandering kost moeite en tijd

Zoals hierboven geconstateerd is het natuurbeleid in de voorbije eeuw gegroeid tot het nagenoeg exclusieve domein van de overheid en de grote institutionele terrein beherende organisaties. Een sterkere positie in dit domein voor de particuliere eigenaar betekent een grote verandering, ook voor de gevestigde belangen. Dat een dergelijke verandering naar een sterkere rol voor de maatschappij niet vanzelf gaat, constateren ook Van der Steen et al. (2014)⁶⁸. Op basis van een aantal voorbeelden uit de praktijk onderscheiden zij een reeks belemmeringen die worden ervaren bij het “sturen en benutten van de energieke samenleving” door de overheid. Het gaat om de volgende:

- *Gevestigde belangen.* Gevestigde belangen vertegenwoordigen de status quo en ondervinden in veel gevallen nadeel van een verandering. Kijk bijvoorbeeld naar de belangen van de petrochemische industrie en grote energiebedrijven die een snelle transitie van een klimaatneutrale energievoorziening vertragen.
- *Risicoaversie en afrekencultuur in het openbaar bestuur.* Het huidige politiek-bestuurlijke systeem is niet ingesteld op het aangaan van experimenten en vernieuwing. Dat brengt risico's met zich mee waarvoor bestuurders zich moeten verantwoorden.
- *Inrichting van de ambtelijke organisatie.* Maatschappelijke initiatieven, zoals een collectief van eigenaren in een Nationaal Park, dat natuurbeheer, economische ontwikkeling en cultuurhistorie met elkaar wil verbinden, zijn niet gebonden aan één sector. Ambtelijke organisaties, zoals de provincies, zijn wel georganiseerd langs sectorale lijnen. Dat kan wringen bij het zoeken naar oplossingen.
- *Ongeschreven regels, gewoonten en werkpraktijken* die door de jaren zijn gegroeid, kunnen een nieuwe rol van de partijen in het gebied in de weg staan. Zo hebben de provincies al jarenlang een actieve werkrelatie – met zijn eigen logica en mores - met de grote terrein beherende organisaties. Met particulieren zal zo'n relatie nog opgebouwd moeten worden.
- *Sceptis en normatieve kritiek.* Er kunnen (betrokken) partijen zijn die kanttekeningen zetten bij de inzet van particuliere partners. Daarbij wordt hun vermogen om maatschappelijke doelen zoals nationale natuurbelangen te verwezenlijken door anderen in twijfel getrokken.

Op basis van haar eigen bevindingen in de pilots constateert de commissie dat dergelijke belemmeringen (deels) ook te verwachten zijn als de particulier en de betrokken burger zich sterker gaat roeren in het natuurbeleid. Deze nieuwe rol voor de burger houdt ook een grote verandering in

⁶⁸ Van der Steen, M., J. Scherpenisse, M. Hajer, O.J. van Gerwen en S. Kruitwagen (2014), *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*, Planbureau voor de Leefomgeving; NSOB

voor de gevestigde terrein beherende organisaties en voor de ambtelijke organisaties die – met name op provinciaal niveau – betrokken zijn bij de uitvoering van het natuurbeleid.

De commissie ziet een taak weggelegd voor de provincies als gebiedsregisseur, om particulier initiatief en samenwerking te faciliteren. Daarbij hoort ook het organiseren van arbitragemogelijkheden in gevallen dat nieuwe ontwikkelingen conflicteren met bestaande belangen. Bij arbitrage vellen arbiters met vakinhoudelijke kennis een oordeel in een geschil en doen daarover een bindende uitspraak. In het bouwrecht en in gevallen van planschade wordt dergelijke arbitrage vaak toegepast.

Allianties van alle beheerders (en andere partijen) in een Nationaal Park (nieuwe stijl)

In een groot aantal van de rijksnatuurmonumenten en zeker in de aangeduide zoekgebieden voor de Nationale Parken (nieuwe stijl) zijn meerdere terreinbeheerders actief. Het beheer en de projecten die zij uitvoeren worden wel vaak onderling afgestemd, maar gewoonlijk blijft ieders inzet beperkt tot het eigen gebied. Door onderdelen van het beheer (of projecten) voor het hele gebied, dus over eigendomsgrenzen heen, door één beheerder te laten uitvoeren kunnen schaalvoordelen gehaald worden en kunnen partijen zich richten op specialismen. Bovendien ontstaat er zo een grotere samenhang in het natuurbeheer. Het aangaan van een alliantie vergroot ook de ruimte om te zoeken naar alternatieve kostendragers voor het beheer.

De gemeenten waarbinnen een Nationaal Park (of delen daarvan) zich bevindt zijn daarbij belangrijke spelers. Via de Wet ruimtelijke ordening (in de toekomst: Omgevingswet) en het Besluit ruimtelijke ordening en de daarin opgenomen bepalingen over grondexploitatie beschikken zij over instrumenten om kosten van ontwikkelingen te verhalen op partijen die opbrengsten genereren ten gevolge van die ontwikkeling. Deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld worden aangewend om de kosten voor onderzoek naar archeologische en cultuurhistorische waarden te verhalen op projectontwikkelaars, of wanneer een gemeente een park realiseert of herstelt als bovenwijkse voorziening. Met deze instrumenten kunnen gemeenten ook de ontwikkeling van kostendragers voor natuur ondersteunen en sturen. Ontwikkelingen van toeristisch-recreatieve voorzieningen die samenhangen met de aanwezigheid van de natuur kunnen op die manier bijvoorbeeld gekoppeld worden aan de kosten van het beheer van die natuur. Daarnaast is het voorstelbaar dat gemeenten vanuit de opbrengsten van gemeentelijke belastingen die een relatie hebben met de aanwezigheid van een natuurmonument (bijvoorbeeld toeristenbelasting, precariorechten of ozb), bijdragen aan de beheerkosten van dat gebied. De in de brief van Staatssecretaris Wiebes (2014) aangekondigde verruiming van het gemeentelijke belastinggebied, biedt hiervoor wellicht nadere aanknopingspunten⁶⁹. Ook kan van (commerciële) activiteiten in het gebied een afdracht voor het natuurbeheer overeengekomen worden. Denk aan golfterreinen waarbij de contributie wordt opgehoogd met een bedrag voor natuur, of fietsverhuurbedrijven waarbij een afdracht voor de natuur is verdisconteerd in de verhuurprijs.

Verbinden van bedrijven en organisaties met Nationale Parken (nieuwe stijl)

Het stimuleren van inpasbare bedrijvigheid binnen het grondgebied van een Nationaal Park (nieuwe stijl) biedt de mogelijkheid om via bijdragen, belastingen en heffingen middelen te genereren voor het beheer. Daarnaast zou bij elk Nationaal Park (nieuwe stijl) ingezet moeten worden op het verbinden van bedrijven en organisaties in de omgeving. Daarvoor bestaan verschillende vormen. Een kansrijke mogelijkheid om die verbinding te versterken is adoptie van (een deel van) een Nationaal Park of een rijksnatuurmonument door bedrijven en organisaties. Met een bedrijf of

⁶⁹ Staatssecretaris van Financiën (2014), *Keuzes voor een beter belastingstelsel*, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal d.d. 16 september 2014, AFP/2014/780, Den Haag.

organisatie die een Nationaal Park of een rijksnatuurmonument adopteert wordt contractueel vastgelegd dat deze partij een deel van de structurele kosten van het gebied op zich neemt. Denk daarbij aan kosten voor regulier beheer of investeringen in verdere ontwikkeling van het gebied. De commissie ziet adoptie van natuurgebieden als een zakelijke transactie tussen bedrijven of organisaties en de terreinbeheerder. De bekostiging van natuur is dus geen schenking, maar er staat een tegenprestatie tegenover. Verschillende tegenprestaties zijn denkbaar, zoals:

- Maatschappelijk rendement en een aangename leefomgeving voor het personeel. De natuur in de buurt van bedrijven en organisaties is vaak een belangrijke factor voor het goed functioneren van die organisaties. Zij kunnen hun personeel daarmee een aangename leefomgeving bieden. De kwaliteit van leven is een sterk punt voor het Nederlandse vestigingsklimaat⁷⁰. Daarnaast biedt de aanwezigheid van natuur mogelijkheden voor arrangementen in de gezondheidszorg (zie ook *biowalking* in pilotgebied De Maasduinen). Dit maakt ook zorginstellingen en verzekeraars voor de hand liggende partners voor Nationale Parken.
- Maatschappelijke verantwoord ondernemen. Adoptie van een Nationaal Park of rijksnatuurmonument laat zien dat het bedrijf of de organisatie op een verantwoorde manier deel uitmaakt van en betrokken is bij de samenleving.
- *Hospitality*- en recreatiearrangementen. De terreinbeheerder kan de adopterende partij exclusieve arrangementen bieden, zoals overnachtingsmogelijkheden in het Nationaal Park, excursies of begeleide personeelsactiviteiten in het gebied.
- Naamsbekendheid voor en imago van de adopterende partij. Door zijn naam te verbinden aan een Nationaal Park kan een bedrijf of organisatie de bekendheid van de organisatie vergroten, mede via uitingen van de terreinbeheerder. Adoptie van een natuurgebied kan bovendien het duurzame of 'groene' imago van een bedrijf of organisatie verder versterken. Daarbij moet er nadrukkelijk voor gewaakt worden dat bedrijven het middel niet gebruiken om hun activiteiten te 'groenwassen'.
- Ontwikkelruimte. Gericht investeren in natuurontwikkeling komt de robuustheid van de natuur in een Nationaal Park en de inliggende rijksnatuurmonumenten ten goede. Als de natuur in robuustheid wint, zal het minder lastig worden om ruimte voor economische ontwikkeling te creëren in de omgeving. Een onzekerheid hierbij is echter dat bepaalde bedrijven weliswaar kunnen investeren in een natuurgebied om daar robuustheid te creëren, maar dat de economische ontwikkelruimte die daardoor ontstaat niet specifiek toegedeeld kan worden aan de investerende bedrijven.

Het creëren van economische ontwikkelruimte door het creëren van robuustere natuur, sluit aan bij het vraagstuk van natuurcompensatie. In 2010 constateerde het Nationaal Groenfonds dat de uitvoering van het natuurcompensatiebeleid te wensen overliet⁷¹. Als oorzaken daarvan werden onder meer genoemd dat locaties voor natuurcompensatie moeilijk te vinden zijn en dat een overzicht van compensatielocaties en compensatieplichtige projecten ontbreekt. Tegelijkertijd ontbreken bij overheden de financiële middelen om hun groene ambities om te zetten in realiteit. Het Groenfonds constateerde dat vraag naar en aanbod van compensatienatuur beter op elkaar zouden kunnen aansluiten door deze bijeen te brengen in zogenaamde natuurcompensatiebanken. Ook bestaande ideeën over het creëren van biodiversiteit en robuustere natuur, met het oogmerk om de daarmee ontstane ruimte te verkopen aan anderen, liggen in het verlengde hiervan. Dit wordt *habitatbanking* genoemd. Een partij die grond bezit, kan investeren in de kwaliteitsverbetering van natuur en landschap. Dat resulteert in een toename van de (waarde van de) biodiversiteit van het terrein. Voor deze toename van biodiversiteitswaarde kan de investeerder biodiversiteitscredits krijgen. Deze *credits* kan men via een bank verkopen aan een partij die de eigen, negatieve invloed

⁷⁰ EY (2014), *Barometer Nederlands vestigingsklimaat 2014; Nederland stabiel sterk*, The attractiveness surveys van EY

⁷¹ Nationaal Groenfonds (2010), *Op weg naar een betere natuurcompensatie*

op de biodiversiteit wil of moet compenseren⁷². Het Nationaal Groenfonds en het Platform Biodiversiteit, Ecosystemen en Economie streven ernaar om een Green Deal te sluiten waarin met participerende bedrijven de introductie van *habitatbanking* in Nederland verder wordt uitgewerkt. De commissie ziet de resultaten van een eventuele Green Deal met nieuwsgierigheid tegemoet.

Tekstkader VIII-1: Voorbeelden van de verbinding van bedrijven en organisaties met natuur

Adoptie van natuurgebieden in Zeeland

Het Zeeuws Landschap heeft een model voor adoptie van natuurterreinen ontwikkeld. Partijen die kiezen voor terreinadoptie zijn geen algemene sponsor van het Zeeuws Landschap, maar verbinden zich aan één specifiek natuurterrein. Daartoe zijn de natuurterreinen die het Landschap in beheer heeft ingedeeld in verschillende categorieën, te weten:

1. Gebieden met nationale bekendheid
2. Gebieden met provinciale bekendheid
3. Grote gebieden met regionale bekendheid
4. Middelgrote gebieden met regionale bekendheid
5. Kleine gebieden
- 6.

De categorisering maakt dat het voor bedrijven en instellingen van uiteenlopende grootte mogelijk wordt om een natuurterrein te adopteren. Op dit moment zijn er in Zeeland 5 grote bedrijven die een gebied adopteren. Dat waren er in het verleden meer. Het Zeeuws Landschap sluit met de organisaties driejarige contracten af, waarin financiële afspraken en concrete tegenprestaties worden vastgelegd.

Natuurmanagementplan Moerdijk

Het Havenschap Moerdijk heeft samen met de gemeente Moerdijk, Bedrijvenkring Industrierrein Moerdijk, provincie Noord-Brabant en Staatsbosbeheer het initiatief genomen om de groei van de bedrijvigheid op het haven- en industrierrein te koppelen aan investeringen in natuur en omgevingskwaliteit. Hiertoe is op dit moment een natuurmanagementplan in ontwikkeling. Uitgangspunt voor het natuurmanagementplan zijn de geldende (natuur)wet- en regelgeving en de gewenste ontwikkelbehoefte van het haven- en industriegebied, zoals verwoord in de Havenstrategie. Het natuurmanagementplan gaat vergezeld van concrete uitvoeringsplannen.

Met de aanpak wil men de ontwikkelbehoefte van bedrijven op het haven- en industrierrein mogelijk maken en tegelijkertijd de natuurkwaliteiten versterken op het terrein en in de rijksnatuurgebieden in de directe omgeving, de Biesbosch en het Hollands Diep. De aanpak richt zich onder andere op het robuuster maken van de stikstofgevoelige habitattypen in de Biesbosch. Met onder andere een combinatie van inrichtingsmaatregelen, monitoring en realisatie van extra natuurgebieden wil men aan die robuustheid bijdragen.

Een vraagstuk waar de betrokken partijen veel aandacht voor vragen, is de juridische borging van afspraken die zij binnen het NMP maken. Op dit moment ontbreken de zekerheden dat, de bedrijven die investeren in natuurkwaliteiten, de ontstane ontwikkelruimte ook daadwerkelijk zelf kunnen gebruiken. Dit kan een groot knelpunt gaan vormen bij de uitwerking van met name de voorgestelde uitvoeringsplannen rond de aan de Natura 2000 regelgeving gerelateerde maatregelen. Dit geldt ook voor maatregelen die versterkend zijn voor de natuur maar die niet één op één passen binnen de kaders van vigerend beleid. Bijvoorbeeld voor het realiseren van natuur buiten de Natura 2000 gebieden.

Verbinden van burgers als mede-eigenaar van natuurgebieden

De betrokkenheid van individuele burgers bij natuurgebieden en de daaraan verbonden motivatie en trots om zich in te zetten voor het 'eigen rijksnatuurmonument' kan versterkt worden door burgers

⁷² Nationaal Groenfonds (2014), *Mogelijkheden voor private en maatschappelijke financiering voor natuur*

financieel te laten deelnemen in de ontwikkeling en het beheer van natuurgebieden. Dat kan op verschillende manieren: door een adoptiemodel zoals hierboven voor bedrijven en instellingen is toegelicht, of door middel van een obligatierekening of natuuraandelen. Op deze laatste manier is bijvoorbeeld destijds de aankoop van het Naardermeer gefinancierd.

Adoptie door burgers

Van 'adoptie' zijn diverse voorbeelden te zien in Nederland. Zo werd konden Nederlanders door middel van een donatie een steen of een stoeltje adopteren van het Olympisch Stadion te Amsterdam, om de laatste vijf miljoen gulden bijeen te brengen, die nodig waren voor reddings- en exploitatieplan. De naam van de donateurs werden op de bakstenen en stoeltjes aangebracht. Ook in de natuurwereld is dit systeem bekend. Zo had de Waddenvereniging van 2009 tot 2012 een actie waarin mensen een stukje Wad konden adopteren. Voor 5 Euro werden mensen virtueel eigenaar van een zelf te bepalen stukje. De opbrengst kwam ten goede aan de inzet voor de Waddenzee. Het Wereld Natuur Fonds heeft een actie waarbij mensen een dier kunnen adopteren. In steeds meer gemeenten, bijvoorbeeld in Epe en Houten, is momenteel een beweging te zien waarbij inwoners aan 'groenadoptie' in de gemeente kunnen doen. Zo kunnen zij bijvoorbeeld in overleg met de gemeente perken en plantsoenen in hun buurt onderhouden of sponsoren.

Natuuraandelen

Uitgifte van natuuraandelen heeft de volgende doelen:

- Aantrekken van (extra) private middelen voor investeringen in (beheer en ontwikkeling van) natuurgebieden.
- Versterken van de binding tussen de samenleving (burgers en bedrijven) en de natuur in hun omgeving en het bevorderen van zeggenschap, trots en betrokkenheid bij particulieren.
- Financieel en maatschappelijk rendement op private investeringen.

Met een natuuraandeel koopt een particulier een aandeel in een Nationaal Park (of een natuurmonument). Aandeelhouders zijn mede-eigenaar van de rechtspersoon die het gebied in eigendom heeft. Zij zijn daarmee medeverantwoordelijk voor de financiering van en het beheer van de natuur in het hele gebied. De natuuraandelen zoals de commissie die voor zich ziet hebben de volgende kenmerken:

- ze zijn gebiedsgebonden;
- ze hebben een lange of onbepaalde looptijd;
- de belegging kan worden aangemerkt als groene belegging.

Een aandeelhouder heeft met zijn belegging zowel een financieel als een maatschappelijk rendement. Het maatschappelijke rendement betreft de bijdrage die men levert aan de kwaliteit van (toegankelijke) natuur. Het directe financiële rendement is vermoedelijk niet hoog; de waarde van het certificaat is gekoppeld aan de grondprijs. In tijden van lage rentes en inflatie kan volgens ARK Natuurontwikkeling⁷³ investeren in natuurgrond aantrekkelijk zijn, zeker als de grondprijzen stijgen. Het indirecte financiële rendement bestaat uit fiscaal voordeel op groen beleggen (vrijstelling in Box 3). Binnen de Regeling Groenprojecten geldt een vrijstelling van de vermogensrendementsheffing (1,2%) en heffingskorting (0,7%). Er zou bekeken moeten worden of en hoe de belegging in certificaten kan worden aangemerkt als groene belegging.

Naast het financiële en maatschappelijke rendement kunnen beleggers andere voordelen hebben, deels vergelijkbaar met de hierboven genoemde tegenprestaties voor adopterende bedrijven instellingen. Denk aan zaken als wandelingen, concerten of deelname aan beheeractiviteiten, exclusief voor beleggers of voordelen bij de aankoop van streekproducten (bijvoorbeeld

⁷³ ARK Natuurontwikkeling en Overland (2013), *Achtergronddocument Maalschap Wolfhaag*.

natuurvoedsel, wildernisvlees).

Tekstkader VIII-2 : Natuurcertificaten in Maalschap Wolfhaag

Het natuurgebied rond het Limburgse dorp Wolfhaag is in bezit van Stichting ARK. ARK heeft een overeenkomst met de provincie Limburg om de natuurontwikkeling in het gebied ter hand te nemen. Rond Wolfhaag koopt ARK grond aan, zodat er een aaneengesloten natuurgebied ontstaat. Wanneer de gronden zijn ingericht draagt ARK het gebied over aan een terreinbeheerder. In het nieuwe natuurgebied gaat het om wildernisnatuur die begraasd wordt en die voor iedereen toegankelijk is.

Mede-eigenaarschap

ARK wil in het nieuwe natuurgebied mensen verbinden met de natuur door hen mede-eigenaar te maken, via een constructie die is gebaseerd op het oude gemeenschappelijke natuurbezit: Maalschap Wolfhaag. Daartoe worden natuurcertificaten uitgegeven aan particulieren. Een certificaat is een aandeel, men wordt dus mede-eigenaar, maar het geeft niet het recht om mee te beslissen in een aandeelhoudersvergadering. Om dit mogelijk te maken wordt een NSW-bv (Natuurschoonwet-bv) opgericht. Een Stichting Administratiekantoor geeft de certificaten van aandeel uit en is beheervoerder. Het voornemen is om de certificaathouders te verenigen en een zetel te geven in het stichtingsbestuur. Daarmee wordt het volgende geborgd:

- certificaathouders kunnen niet hun eigen gebiedje claimen;
- het gebied valt onder één beheer;
- de aandelen kunnen niet 'gekaapt' worden door een groot-aandeelhouder.

Door er een transparante NSW-bv van te maken kunnen grotere particuliere investeerders fiscaal voordeel behalen. De belegging valt dan namelijk niet onder de 1,2% vermogensbelasting. Ook valt het buiten het erf- en schenkingsrecht. De bedoeling is ook dat lokale mensen kunnen instappen. Daarom is gekozen voor een waarde van 1000 euro. Zij moeten hun aandelen ook weer kunnen verkopen als ze willen.

Er zijn op dit moment 13 (opties op) certificaten uitgegeven, deels aan inwoners van de gemeente Vaals en deels aan geïnteresseerden uit andere regio's. Deelnemers vinden het belangrijk dat hun (spaar)geld een zinvolle bestemming krijgt, dat ze mee kunnen praten over hun natuurgebied en de kwaliteit van hun woonomgeving, en dat ze op zo'n manier veel directer betrokken zijn bij natuurbehoud dan door lidmaatschap van een grote natuurorganisatie. ARK is tot nu toe terughoudend geweest in de publiciteit rond het initiatief. Direct omwonenden lijken vooralsnog wat terughoudend tegenover het mede-eigenaarschap. Daar worden meerdere redenen voor genoemd:

- beperkte mogelijkheden voor stemrecht in de NSW-bv;
- beperkt aanwezige vermogen bij burgers en bedrijven in het gebied;
- ontbreken van het gevoel van urgentie van investeren in natuur. De lokale bevolking kan nu al genieten van het natuurgebied en heeft niet het gevoel heeft dat het gebied bedreigd wordt.

Gebiedsfonds Wolfhaag

De opbrengsten die ARK zal ontvangen uit de overdracht van het terrein aan de NSW-bv, worden in een op te richten gebiedsfonds Wolfhaag gestort. Het gebiedsfonds opereert los van de bv en heeft als doelstelling om in de omgeving van het natuurgebied te investeren, zodat natuur en landschap versterkt kunnen worden. Het is niet bedoeld om gelden voor regulier beheer aan te vullen. Voorlopig wordt het gebiedsfonds alleen gevoed uit de opbrengst van de certificaten. Het fonds zal ook aangewend worden om grond aan te kopen, waarvoor nieuwe certificaten kunnen worden uitgegeven.

BIJLAGE IX Gebiedsfonds

De commissie verwacht dat het oprichten van gebiedsfonds voor Nationale Parken kan bijdragen aan de transparantie van de financiering en de verdeling van middelen in die gebieden. In gebiedsfonds zoals de commissie die voor zich ziet kunnen publieke en private middelen bijeen worden gebracht op een gecombineerde rekening. Zowel publieke als private partijen brengen geld in voor regulier beheer van natuur, voor investeringen in natuurontwikkeling en voor ontwikkeling van toegankelijkheid van die natuur en daaraan gerelateerde (al dan niet commerciële) functies in de natuurkern(en) of het omliggende gebied. Een gebiedsfonds kan bijdragen aan de zichtbaarheid en herkenbaarheid van een gebied en de trots op dat gebied versterken.

Tekstkader IX-1 Het Waddenfonds

Het Waddenfonds is een fonds van waaruit subsidies worden verstrekt voor investeringen in het Waddengebied. Het gaat daarbij om extra investeringen die plaatsvinden naast de reguliere opgave die partijen in het gebied hebben. De subsidies beogen een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het open landschap. Parallel daaraan is 50% van het fonds bedoeld om duurzame economische ontwikkeling te stimuleren^{74 75}.

De hoofddoelen van het Waddenfonds zijn als volgt geformuleerd:

Het vergroten en versterken van de natuur- en landschapswaarden van het Waddengebied;
 Het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee;
 Een duurzame economische ontwikkeling in het Waddengebied dan wel gericht zijn op een substantiële transitie naar een duurzame energiehuishouding in het Waddengebied en de direct aangrenzende gebieden;
 Het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het Waddengebied.

Het Waddenfonds is ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling van de drie betrokken provincies. De middelen zijn ondergebracht bij het Ministerie van Financiën.

Besteding van middelen

Het Waddenfonds heeft de hoofddoelstellingen vertaald naar vier thema's waarbinnen projecten kunnen inschrijven voor subsidie. Het gaat om de volgende thema's:

- natuur en water;
- werelderfgoed, toerisme, recreatie en cultuurhistorie;
- duurzame ontwikkeling havens en energietransitie
- landbouw en visserij.

Naast deze vier thema's is er een budget voor lokale innovaties om kleinschalige sociaal-economische initiatieven te stimuleren. Ook wordt vanuit het Waddenfonds subsidie verstrekt om de organisatiekosten van de Waddenacademie te financieren. Tot voor kort werden subsidies verstrekt aan projecten in volgorde van inschrijving. Inmiddels wordt gestreefd naar een meer kwalitatieve sturing op basis van de bovengenoemde thema's. Voorafgaand aan de aanbesteding van projecten wordt vastgesteld op welke elementen binnen die thema's het Waddenfonds het accent wenst te leggen. Daarbij tracht men prikkels in te bouwen om projecten te stimuleren die de verschillende doelen van het Waddenfonds met elkaar weten te verbinden.

Inkomsten van het fonds

In 2005 stelde het toenmalige kabinet een bedrag van 800 miljoen euro beschikbaar voor investeringen in het Waddengebied. Een bedrag 122,4 miljoen euro daarvan is besteed aan de nadeelcompensatie kokkelvisserij. In 2007 trad de Wet op het Waddenfonds in werking, met een budget van 677,6 miljoen euro over de periode 2007 tot en met 2026. Gedurende deze periode wordt het Waddenfonds jaarlijks gevoed vanuit het vastgestelde budget. Ook bij stopzetten van de gaswinning blijven de afspraken over het budget van het fonds overeind.

⁷⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Provinsje Fryslan, Provincie Groningen en Provincie Noord-Holland (2011), Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds, Harlingen

⁷⁵ Waddenfonds (2013), *Jaarverslag 2013: publiekversie*

Ervaringen met het Waddenfonds

De ervaring leert dat voor sommige spelers in het gebied, de hoogte van de subsidies onvoldoende interessant is om er gebruik van te maken. Een voorbeeld daarvan zijn innovaties op het gebied van duurzame energieopwekking. Over het algemeen zijn het vooral kleinere projecten die gebruik maken van het Waddenfonds.

Initiatieven met aantoonbare verdien capaciteit doen veelal geen beroep op het Waddenfonds. Vaak pas wanneer projectvoorstellen hoge risico's kennen – en banken dientengevolge terughoudend zijn – komt het Waddenfonds in beeld bij initiatiefnemers.

Het Waddenfonds is ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling. Deze vorm is niet geschikt als daar partijen bij betrokken zouden moeten worden die buiten het Huis van Thorbecke vallen (zoals private partijen, of zbo's als Staatsbosbeheer).

Streek- en gebiedsfondsen zijn soms al succesvol

Op verschillende plaatsen in Nederland zijn inmiddels landschapsfondsen, streekfondsen en gebiedsfondsen opgericht. Voorbeelden daarvan zijn de streekfondsen Utrechtse Heuvelrug, Het Groene Woud en het Veluwefonds. Vanuit dergelijke streekfondsen worden duurzame ontwikkeling, ook op het gebied van natuur, landschap en cultuurhistorie, in het betreffende gebied financieel ondersteund. Vaak is te zien dat het gebiedsfonds uitgroeit tot dé koepel voor een gebied, waarbij publieke en private activiteiten worden ondergebracht en dat er in slaagt burgers en ondernemers te binden aan het natuurgebied. Volgens LEI Wageningen UR (2011) zijn succesfactoren voor fondsvorming⁷⁶:

- De bekendheid van het gebied in de omgeving. Een goede communicatiestrategie kan daarbij helpen, net zoals het koppelen van de naam van het gebied aan producten die in de regio verkocht worden.
- Betrokkenheid creëren door continu activiteiten te organiseren. De activiteiten moeten aansluiten bij de interesse van burgers en bedrijven; maak de streek voor hen aantrekkelijk

Verschillende fondsvormen

Gebiedsfondsen kunnen verschillende vormen hebben⁷⁷. De volgende soorten fondsen kunnen worden onderscheiden:

- Doelfonds. In een doelfonds zoals bijvoorbeeld het Waddenfonds wordt eenmalig of periodiek geld gestort om te besteden aan een vooraf vastgesteld doel. De middelen worden uitgekeerd als donatie/subsidie en er wordt geen direct rendement gehaald. Na de afgesproken looptijd en het behalen van de doelen is het fonds leeg.
- Revolverend fonds. Het Restauratiefonds is een voorbeeld van een revolverend fonds. Het wendt het beschikbare kapitaal aan voor de uitgifte van leningen. De leningen kunnen zich richten op projecten met een financieel rendement. Of, leningen worden afgelost vanuit andere inkomsten van de lenende partij.
- Vermogensfonds. Een vermogensfonds beheert een vermogen en uit de opbrengst op dat vermogen worden goede doelen en projecten gesteund met een financiële bijdrage. Het fondsvermogen wordt dus elders belegd en het rendement wordt aangewend om projecten of regulier beheer mee te financieren.
- Ontwikkelingsfonds. Een ontwikkelingsfonds richt zich op de ontwikkeling van bepaalde gebieden, door risicodragende activiteiten met de kans op een hoog rendement mogelijk te maken.

⁷⁶ LEI (2011), Lessen voor succesvol investeren in landschap, LEI-publicatie 11-119

⁷⁷ www.streekfondsen.nl, geraadpleegd: februari 2015

Gebiedsfondsen voor Nationale Parken (nieuwe stijl)

De commissie meent dat gebiedsfondsen voor Nationale Parken ondergebracht zouden moeten worden bij een passende fondsbeheerder, die toeziet op een gerichte besteding van de middelen binnen de gestelde kaders en doelen van het Nationale Park. Omdat het om een bundeling van privaat en publiek geld gaat, kan daartoe bijvoorbeeld een stichting in het leven geroepen worden. Ook een coöperatie zonder winstoogmerk is een mogelijke vorm, die de deelnemende partijen meer mogelijkheden biedt om hun eigen identiteit te bewaren binnen het gebied.

Zoals aangegeven brengen publieke en private partijen geld bijeen op een gezamenlijke rekening. De hoogte van de bijdrage van de rijksoverheid is afhankelijk van de in het gebied vertegenwoordigde nationale belangen en daaraan gekoppelde subsidiebedragen. Vanuit een gebiedsfonds kunnen investeringen in de ontwikkeling en het beheer van rijksnatuurmonumenten en in de omliggende zone binnen het Nationaal Park worden bekostigd door middel van subsidies of leningen. De vulling van gebiedsfondsen kan (onder andere) plaatsvinden met:

- (de huidige) subsidies;
- gelden uit adoptie van natuurgebieden;
- incidentele sponsorgelden;
- aandelenuitgifte (zie hierna);
- streekrekeningen⁷⁸;
- verdienvermogen van het natuurgebied;
- bijdragen en belastinggelden uit de verdienzones van de Nationale Parken (nieuwe stijl).

Overigens is de commissie van mening dat de instelling van gebiedsfondsen de werking van op dit moment goed functionerende fondsen met eenzelfde oogmerk, niet dient te doorkruisen.

De instelling van gebiedsfondsen, die (deels) gevoed worden met andere dan publieke gelden, doet niets af aan de financiële verantwoordelijkheid van Rijk en provincies voor natuur. Dat wat een overheidstaak is, dient niet gefinancierd te worden uit de extra gelden die via fondsvorming gegenereerd worden. De overheid is verantwoordelijk voor de gestelde publieke belangen en een grotere betrokkenheid van particulieren mag nooit een excuus zijn voor de overheid om zich terug te trekken. Door gebiedsfondsen net als het Restauratiefonds buiten de begroting om te laten lopen zijn zij minder gevoelig voor (snel) wisselende opvattingen op politiek niveau.

⁷⁸ Een Streekrekening (ondergebracht bij de Rabobank) is een spaarrekening voor bedrijven en instellingen met een marktconforme rente voor de spaarder. Daarnaast biedt de bank een aanvullende rente, die ten goede komt aan een specifiek streekfonds. Ten gevolge van de lage rentestand bieden streekrekeningen ten tijde van het opstellen van dit rapport weinig perspectief voor aanvullende financiering van natuur.

BIJLAGE X Fiscale arrangementen voor particulieren

De kosten van inrichting en beheer van natuur zijn aanzienlijk en schrikken veel particulieren af. De commissie verwacht dat drempels voor individuele burgers om zich in te zetten voor het realiseren en beheren van natuur, kunnen worden weggenomen als fiscale arrangementen voor particuliere inzet voor natuur worden gecreëerd. Enkele mogelijkheden zijn:

- De bestaande regelingen uit de Natuurschoonwet 1928
- Een persoonsgebonden aftrek voor natuurbeheer en –inrichting
- Verlaging van het btw-tarief voor natuurbeheer en –inrichting

Verruim de mogelijkheden voor economische activiteiten op NSW-landgoederen

De Natuurschoonwet 1928 (NSW) biedt eigenaren en erfpachters van landgoederen al fiscale voordelen. Een landgoed volgens de Natuurschoonwet 1928 is “een in Nederland gelegen, geheel of gedeeltelijk met natuurterreinen, bossen of andere houtopstanden bezette onroerende zaak - daaronder begrepen die waarop een buitenplaats of andere, bij het karakter van het landgoed passende, opstallen voorkomen - voor zover het blijven voortbestaan van die onroerende zaak in zijn karakteristieke verschijningsvorm voor het behoud van het natuurschoon wenselijk is” (art. 1, lid 1 onder a, NSW).

Rangschikking van een landgoed onder de Natuurschoonwet 1928 betekent dat de eigenaar wordt vrijgesteld van verschillende belastingen, te weten:

- De grond die tot een landgoed behoort is vrijgesteld van onroerende-zaakbelasting (OZB)
- De grond die tot een landgoed behoort is vrijgesteld van box 3 van de inkomstenbelasting (inkomsten uit sparen en beleggen)
- Een woning die tot een landgoed behoort wordt lager gewaardeerd voor OZB en box 1 van de inkomstenbelasting (inkomsten uit werk en woning)
- Bij de verkoop van een landgoed hoeft geen overdrachtsbelasting betaald te worden.
- Bij vererving of schenking van een landgoed hoeft minder erfenisbelasting c.q. schenkbelasting betaald te worden. De waarde van een opengesteld landgoed wordt voor de bepaling van deze rechten op nul gesteld.
- Een stichting of BV die eigenaar is van een landgoed hoeft onder voorwaarden⁷⁹ minder of geen vennootschapsbelasting te betalen

Om een landgoed te rangschikken onder de Natuurschoonwet 1928 dient het aan de volgende voorwaarden te voldoen (Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928, 2007):

- de oppervlakte van de onroerende zaak bedraagt ten minste 5 hectare;
- terreinen en wateren behorende tot de onroerende zaak vormen een aaneengesloten gebied;
- de oppervlakte van de onroerende zaak is voor ten minste 30 percent bezet met houtopstanden of natuurterreinen en
- het soort gebruik dat van de onroerende zaak wordt gemaakt, maakt geen inbreuk op het natuurschoon.

⁷⁹ Voorwaarden: 1) De bezittingen van de rechtspersoon bestaan hoofdzakelijk uit gerangschikte landgoederen; 2) De werkzaamheden van de rechts persoon bestaan voornamelijk uit het in stand houden van die landgoederen; 3) De overige werkzaamheden van de rechtspersoon mogen niet worden gezien als het drijven van een onderneming.

Om aanspraak te maken op fiscale regelingen stelt de wet eisen aan de openstelling van het landgoed. Verder dient het landgoed tenminste 25 jaar in stand gehouden te worden. De voorwaarden worden getoetst door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Om bij landgoederen aanvullende middelen voor beheer te genereren, is het noodzakelijk dat er voldoende mogelijkheden voor de eigenaren bestaan om commerciële activiteiten te ontwikkelen. Dit wordt op dit moment vaak in de weg gestaan door de geldende voorwaarden. De commissie adviseert daarom om het ontwikkelen van economische activiteiten, die inpasbaar zijn in het natuurschoon, ruimhartiger toe te staan.

Een collectief van eigenaren van kleinere percelen en andere betrokkenen, zoals bijvoorbeeld in Nationaal Park De Maasduinen, kan een zogenaamde samenwerkingsrangschikking aanvragen. Het gaat dan om aaneengrenzende percelen met een gezamenlijke omvang van tenminste vijf hectare en een aantoonbare historische band. De deelnemers maken aanspraak op de genoemde fiscale voordelen.

Invoering Persoonsgebonden aftrek inkomstenbelasting

Voor Rijksmonumenten geldt nu een persoonsgebonden aftrek op grond van artikel 6.31 Wet inkomstenbelasting 2001. In aansluiting daarop zouden de inrichtings- en beheerkosten voor natuur fiscaal opgevoerd kunnen worden als persoonlijke kosten. Dit is eerder ook voorgesteld met de Verklaring van Linschoten (Federatie Particulier Grondbezit et al., 2009) en door het kabinet in overweging genomen⁸⁰.

Een persoonsgebonden aftrek is alleen aan de orde voor zover het bij de betreffende natuurgrond niet om ondernemingsvermogen gaat. En, voor zover de inrichtings- en beheerskosten niet gedekt worden door subsidies⁸¹. Een persoonsgebonden aftrek zal alleen effectief zijn wanneer particulieren een belastbaar inkomen hebben. De effectiviteit neemt toe naarmate zij daarmee in een hogere belastingschijf zitten.

Met de Verklaring van Linschoten werd een eenvoudige systematiek voorgesteld voor de persoonsgebonden aftrek, die naadloos aansluit op de systematiek voor de monumentenzorg. De commissie adviseert om deze systematiek door te voeren in de belastingwetgeving. Daarbij tekent de commissie aan dat de op handen zijnde wijzigingen in het belastingstelsel⁸² onder andere beogen om het aantal aftrekposten te beperken. Bij het ontwerpen van een nieuw belastingstelsel zal dan ook een aandachtspunt moeten zijn dat inrichten en beheren van natuur fiscaal aantrekkelijk blijft, zodat de stimulans blijft bestaan voor particulieren om zich in te zetten voor natuur.

Bij de voorgestelde persoonsgebonden aftrek voor natuur komen de volgende uitgaven, die verband houden met beheer en ontwikkeling van natuur, in aanmerking voor aftrek:

- de feitelijke beheers- en inrichtingskosten van een natuurterrein;
- advieskosten voor planvorming;
- procedurekosten ruimtelijke ordening voor natuurontwikkeling en vergunningen;
- financieringskosten (rente van schulden, kosten van geldleningen) die zijn aangegaan ter verwerving en/of instandhouding van de natuurgrond;
- de waardedaling van de grond bij omzetting van landbouwgrond in natuur;
- vaste eigenaarslasten.

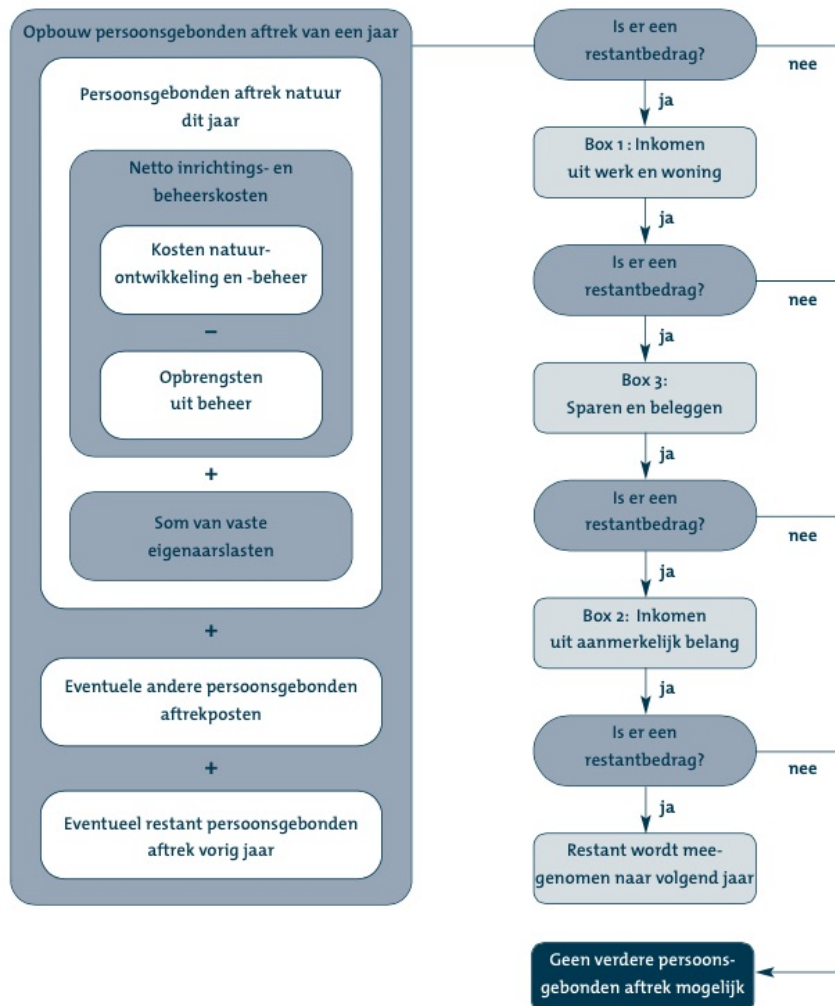
⁸⁰ Tweede Kamer (2011), brief van de staatssecretaris van Economische zaken, Landbouw en Innovatie, Vergaderjaar 2010- 2011, 30825 nr. 67

⁸¹ Luisman, H. En H. Smit (2009), *Werkdocument: Verklaring van Linschoten*

⁸² Tweede Kamer (2014), *Keuzes voor een beter belastingstelsel*, brief van de staatssecretaris van Financiën d.d. 16 september 2014, AFP/2014/780, Den Haag

Eventuele opbrengsten van de natuurgrond (hout, jachtrechten, verkoop vlees) worden in mindering gebracht op de aftrekbare kosten, evenals de ontvangen subsidies voor natuurbeheer en -realisatie.

Schematisch ziet de opbouw van de persoonsgebonden aftrek er als volgt uit (Luisman en Smit, 2009):



Afbeelding 3 Opbouw van de persoonsgebonden aftrek (Luisman en Smit, 2009)

Verlaging btw-tarief voor natuurbeheer

Over elk geleverd goed of elke geleverde dienst wordt omzetbelasting (btw) geheven. Het normale tarief bedraagt 21%. De btw maakt geen deel uit van de geleverde prestatie, maar wordt door de afnemer van het goed of de dienst wel ervaren als kostprijsverhogend. In het natuurbeheer, dat zeer arbeidsintensief is, is de btw een substantiële kostenpost. Bij een gelijkblijvend budget voor natuurbeheer zal het toepassen van een verlaagd btw-tarief leiden tot een hogere uitvoeringsgraad in het natuurbeheer⁸³.

⁸³ Bakker, A.J.J. (2010), Memo: *Verlaging BTW-tarief voor natuurbeheer: Eerst naar Brussel!*

Echter, op welke diensten wel of niet een verlaagd btw-tarief mag gelden, is geregeld in de EU Richtlijnen 2006/112/EG en 2009/47/EG. Deze richtlijnen geven nauwkeurig aan voor welke categorieën van diensten een verlaagd btw-tarief toegestaan is. Natuurbeheer en –inrichting valt daar niet onder. De commissie adviseert het Kabinet daarom om te onderzoeken of aanpassing van de betreffende EU-richtlijnen op dit punt mogelijk is.

BIJLAGE XI De beoogde verdeling van verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheid van het Rijk

De Europese belangen van natuur en biodiversiteit zijn per definitie een verantwoordelijkheid van het Rijk. De lidstaten hebben namelijk de verantwoordelijkheid op zich genomen voor het aanwijzen en in stand houden van Natura 2000-gebieden (en andere internationaal aangegane verplichtingen). Kortom, het Rijk staat garant voor duurzaam behoud van Natura 2000-gebieden en legt daar verantwoording over af bij de Europese Commissie. Ook voor de andere natuurgebieden van nationaal belang, de rijksnatuurmonumenten (de Beschermden Natuurmonumenten en die onderdelen van de oude Nationale Parken die niet als Natura 2000-gebied zijn aangewezen), heeft de rijksoverheid zich verantwoordelijk gesteld in bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet 1998. Hoe aan de uitvoering van die verantwoordelijkheid wordt vormgegeven is ook aan het Rijk om te bepalen: die kan aan provincies worden overgelaten, zoals nu is afgesproken, of aan andere partijen.

Tekstkader XI-1 Rijksverantwoordelijkheid bij monumenten

Aanwijzing van rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten geschiedt door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (art. 3, lid 1 Monumentenwet 1988). Het beheer van rijksmonumenten wordt overgelaten aan de eigenaren daarvan. Als er aanpassingen aan een monument plaatsvinden of gesloopt wordt, is er een Omgevingsvergunning noodzakelijk (artikel 2.1, lid 1, onder f, Wabo). De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed brengt over een vergunningaanvraag namens de minister van OCW advies uit aan het bevoegd gezag (meestal burgemeester en wethouders van een gemeente). Toezicht en handhaving is ook een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning uitvoeren van vergunningplichtige veranderingen aan een rijksmonument is een economisch delict en is strafbaar volgens de Wet op de economische delicten⁸⁴.

De nationale belangen die geadresseerd worden in rijksnatuurmonumenten vragen om een vergelijkbare verantwoordelijkheid van het Rijk als bij rijksmonumenten. Los van hoe de uitvoering wordt georganiseerd, bestaat die verantwoordelijkheid volgens de commissie uit de volgende elementen:

- Aanwijzen van rijksnatuurmonumenten. De commissie laat in het midden welk ministerie de bevoegdheid krijgt; voorop staat dat bij de aanwijzing een integrale benadering wordt gevolgd. Andere partijen, zoals provincies, gemeenten of maatschappelijke partijen kunnen Nationale Parken voordragen bij het Rijk. De aanwijzing tot rijksnatuurmonument zal moeten doorwerken in ruimtelijke plannen van het Rijk zelf en van decentrale overheden (bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten uit de Wet ruimtelijke ordening).
- Aanwijzen op hoofdlijnen van Nationale Parken (nieuwe stijl), waarin de aangewezen rijksnatuurmonumenten zijn ingebed. De aanwijzing op hoofdlijnen zal definitief begrensd moeten worden door de betrokken provincies en gemeenten.
- Een zorgplicht voor het behalen van de gestelde natuurdoelen in de Nationale Parken (nieuwe stijl) en meer specifiek in de rijksnatuurmonumenten. Zoals hierboven aangegeven adviseert de commissie om voor rijksnatuurmonumenten het principe te hanteren dat in het geval van eventuele botsende belangen (natuur versus andere ontwikkelingen), de natuurdoelen boven andere ontwikkelingsdoelen gaan. Die zorgplicht houdt ook in dat het Rijk voldoende middelen inbrengt in de gebiedsfondsen om de doelen in de natuurgebieden van nationaal belang te verwezenlijken. Een grotere betrokkenheid van maatschappelijke partijen mag geen reden vormen voor een geringere overheidsinspanning.

⁸⁴ Infomil (2010), *Factsheet Wabo en rijksmonumenten*

- Kaderstelling die de basis vormt voor beheerplannen:
 - Wat moet er behouden worden?
 - Wat moet er nog gerealiseerd worden?
 - Waar moet het beheer zich op richten?
 - Welke sancties zijn er mogelijk?
 - Welke ruimte bestaat er voor de combinatie van natuur met andere (gebruiks)functies?
- Leveren van een hanteerbaar instrumentarium:
 - Wetgeving (bijv. Omgevingswet, nieuwe Natuurwet).
 - Consistent beleid.
 - Middelen (budget, fiscaliteit).
- Toezicht:
 - Monitoring van doelbereiking in de rijksnatuurmonumenten. Dat betekent dat er naast de rechtmatigheid, ook zicht is op de doelmatigheid van de manier waarop rijksmiddelen worden besteed.
 - Maken van afspraken met en monitoring van uitvoering door decentrale overheden.

De verantwoordelijkheid van provincies

Na de decentralisatie zijn de provincies verantwoordelijk voor het natuurbeleid⁸⁵. Vanuit deze positie acht de commissie de provincies de aangewezen partij om te waarborgen dat er een gebiedsgerichte benadering wordt gevolgd. De provincie is de aangewezen partij om in de Nationale Parken (nieuwe stijl) uiteenlopende publieke en private partners met elkaar te verbinden. In samenspraak met de inliggende gemeenten stellen de provincies de definitieve begrenzing van de Nationale Parken vast, waarbij recht wordt gedaan aan de doelen van de natuurkernen (rijksnatuurmonumenten) en de mogelijkheden voor het ontwikkelen van meerdere functies in omliggende gronden. Het is ook de verantwoordelijkheid van de provincies om het voortouw te nemen voor de Nationale Parken (nieuwe stijl) om samen met de gebiedspartijen een ontwikkelingsgerichte aanpak te formuleren (zie bijlage VI). De provincies moeten ook het voortouw nemen om ervoor te zorgen dat voor de Nationale Parken (nieuwe stijl) gebiedsfondsen (zie bijlage IX) worden ingesteld.

Naast deze regierol zijn de provincies verantwoordelijk voor het aanwijzen van provinciale natuurmonumenten. Provincies stellen daar zelf aanwijzingscriteria voor op. Met het aanwijzen van provinciale natuurmonumenten kunnen provincies invulling geven aan de realisatie en verbinding van het Natuurnetwerk Nederland. Zij kunnen dit instrument ook gebruiken voor de zorg voor bijzondere landschappen. De commissie meent dat de provincies ook natuurgebieden moeten kunnen voordragen als rijksnatuurmonument. De aanwijzingsbevoegdheid ligt echter bij het Rijk. Zoals overeengekomen tussen Rijk en provincies ontwikkelen de provincies beheerplannen, zowel voor Nationale als provinciale natuurmonumenten.

De verantwoordelijkheid van gemeenten

De verantwoordelijkheid van gemeenten zoals de commissie die ziet, is nieuw in het natuurbeleid. In het huidige natuurbeleid heeft de gemeente nauwelijks een rol, behalve de zorg voor groen en parken in de bebouwde kom en de stadsrand. Het natuurbeleid ligt buiten de invloedssfeer van de gemeente, terwijl de commissie signalen heeft ontvangen dat juist in deze tijd een groot enthousiasme bestaat om zorg voor de natuur mee te nemen in gemeentelijk beleid.

⁸⁵ Zoals hierboven betoogd laat dit de rijksverantwoordelijkheid voor internationaal aangegane verplichtingen ongemoeid.

Net als bij de monumentenzorg kunnen gemeenten belangrijk zijn om (het belang van) de natuur dicht bij mensen te brengen en omgekeerd. De gemeente is de partij bij uitstek die het belang van en de trots op een Nationaal Park binnen de gemeentegrenzen kan uitdragen. De commissie meent dan ook dat op gemeentelijk niveau positieve krachten voor natuur gemobiliseerd moeten worden. Aantrekkelijke en goed toegankelijke natuur op gemeentelijke schaal kan ook een drager van economie en welzijn zijn. Denk bijvoorbeeld aan de rol die natuur kan spelen voor de langdurige zorg en ouderenzorg die met de begin 2015 uitgevoerde decentralisaties een verantwoordelijkheid van de gemeenten zijn. Met hun bevoegdheden uit de toekomstige Omgevingswet kunnen gemeenten actief sturing geven aan het inpassen van sociaal-economische ontwikkelingen in Nationale Parken.

Op dit moment wordt zichtbaar dat ten gevolge van bezuinigingen, de zorg voor kleinere groene gebieden onder druk komt te staan. Het gaat dan om gebieden die niet tot het Natuurnetwerk Nederland behoren en destijds o.a. ten gevolge van ruilverkaveling in eigendom zijn gekomen van grote terreinbeheerders als Staatsbosbeheer. De betekenis van deze gebieden is voor lokale gemeenschappen vaak groter dan voor de biodiversiteit en de ecologische verbindingen op nationale schaal. Door gemeenten de bevoegdheid te geven om op basis van lokale belangen gemeentelijke natuurmonumenten aan te wijzen, krijgen zij een extra instrument in handen om het lokale enthousiasme voor de natuur om de hoek te stimuleren.

Overzicht van verantwoordelijkheden

In onderstaande tabel zijn de bovengenoemde verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurlijke niveaus samengevat.

	Verantwoordelijkheden		
	Rijk	Provincie	Gemeente
Nationale Parken (nieuwe stijl) (NP)	<ul style="list-style-type: none"> Aanwijzen op hoofdlijnen Kaders stellen voor het NP-stelsel 	<ul style="list-style-type: none"> Definitieve begrenzing NP Aansturing en gebiedsregie in NP Ontwikkelingsgerichte aanpak NP stimuleren Voortouw bij instellen gebiedsfondsen 	<ul style="list-style-type: none"> Definitieve begrenzing NP Sturen gebiedsontwikkelingen
Rijksnatuurmonumenten	<ul style="list-style-type: none"> Aanwijzen Kaderstelling Leveren financieel en juridisch instrumentarium Zorgplicht voor en toezicht op doelbereiking 	<ul style="list-style-type: none"> Voordragen rijksnatuurmonument en Beheerplannen 	<ul style="list-style-type: none"> Voordragen rijksnatuurmonumenten
Provinciale natuurmonumenten		<ul style="list-style-type: none"> Aanwijzen Kaderstelling Leveren financieel en juridisch instrumentarium Zorgplicht voor en toezicht op doelbereiking 	
Gemeentelijke natuurmonumenten			<ul style="list-style-type: none"> Aanwijzen Kaderstelling Leveren financieel en juridisch instrumentarium Zorgplicht voor en toezicht op doelbereiking

