Monumentale Natuur

Definitieve advies van de Commissie van Vollenhoven over de inspiratie die het monumentenbeleid biedt voor het natuurbeleid

Concept (versie 7 juni 2015)

CONCEPT

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE 2

VOORWOORD 4

DEEL 1 BESCHOUWING 5

1 Leren van de parallellen tussen monumenten en natuur 6

2 Discussienotitie 'Monumenten : Inspiratiebron voor natuur?' 9

3 Praktijktoets in drie pilotgebieden 14

4 Monumentale Natuur 17

4.1 Uitgangspunten voor Monumentale Natuur 17
4.2 Aanbevelingen 20

DEEL 2 ACHTERGRONDEN 25

1 Een korte geschiedenis van het natuurbeleid 26

1.1 Ontwikkelingen met grote invloed op de natuur 26
1.2 Particuliere interesse voor natuur 26
1.3 Toenemende overheidsrol 27
1.4 Voortschrijdend inzicht in het natuurbeleid 27
1.5 De rol van de particulier vandaag de dag 28

2 Leren van Monumentenzorg 30

2.1 Efficiënte besteding van de beschikbare middelen 30
2.2 Duidelijke indeling 31
2.3 Grote betrokkenheid van particulieren en gemeenten 32

3 Voor natuur is duidelijkheid nodig 33

3.1 Natuurbescherming verzandt in verwarring 33
3.2 Voorstel: drie categorieën die richting geven aan natuurbeleid 35

4 Efficiënte besteding van schaarse middelen 43

4.1 Kosten van het behoud van rijksnatuurmonumenten 43
4.2 Contouren van een stelsel voor efficiënte financiering 44
4.3 Naar een transparante, gebiedsgerichte financiering 45
4.4 Nieuwe verbindingen als stuwende kracht 46
4.5 Gebiedsfondsen 55
4.6 Fiscale arrangementen voor particulieren 58

5 De verdeling van verantwoordelijkheden 62

5.1 De verantwoordelijkheid van het Rijk 62
5.2 De verantwoordelijkheid van provincies 63
5.3 De verantwoordelijkheid van gemeenten 63
5.4 Overzicht van verantwoordelijkheden 64

REFERENTIES 66

CONCEPT

BIJLAGE I Beschrijving van categorieën voor natuur en landschap 68
BIJLAGE II Totstandkoming advies 72
BIJLAGE III Drie pilotgebieden 73
Inleiding 73
De Biesbosch 73
De Maasduinen 74
Noordoostelijke Veluwe 76
BIJLAGE IV Tentatieve lijst van Nationale Parken (nieuwe stijl) 77

CONCEPT

VOORWOORD

CONCEPT

DEEL 1 BESCHOUWING

CONCEPT

1 Leren van de parallellen tussen monumenten en natuur

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 natuurwereld[1], 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 (zie Deel 2, hoofdstuk 4). 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 leningenstelsel 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 leningenstelsel uit het revolverend fonds[2]. Deze ervaringen in de monumentenzorg bieden mogelijk een inspiratiebron voor het financieren van natuur. 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). Bijlage I geeft een nadere toelichting hierop.

[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.

CONCEPT

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 Parken[3]
- Natuurschoonwetlandgoederen
- Beschermd landschapsgezicht
- Nationale Landschappen (vervallen)
- Rijksbufferzones (vervallen)
- Belvederegebieden (vervallen)

Een tweede bron van verwarring dat de wetgever in uiteenlopende wetten het begrip 'natuur' niet of niet eenduidig definieert en er verschillende betekenissen aan toekent. 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 ruigtlanden, 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., wetsvoorstel Wet natuurbescherming 2014)

Het feit dat mensen een 'natuurstatus' toekennen aan gebieden, alleen al omdat ze in eigendom en/of beheer zijn van bekende terreinbeherende 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 één 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.

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.

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 betrokkenheid 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

[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 aangenomen motie in de Tweede Kamer (Motie Van Veldhoven/Jacobi; zie verderop) is het onderwerp onlangs opnieuw op de agenda van de landelijke politiek komen te staan. Voor een groot deel overlappen de Nationale Parken met de Natura 2000-gebieden.

CONCEPT

aandeelhouderschap. Ook de verwarring over wat natuur is en het ontstane onbegrip over het natuurbeleid hindert die maatschappelijke betrokkenheid. Grotere duidelijkheid zal ook een gericht natuurbeleid gemakkelijker maken en helpen om de verantwoordelijkheden en taken van de verschillende overheidslagen scherper af te bakenen.

Vraagstelling

In een commissie[4] met Prof. Dr. Joop. Schaminée en Prof. Dr. André van der Zande heeft Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven de onderzoeksopdracht van de Staatssecretaris opgepakt. In Bijlage II is de samenstelling van de commissie nader toegelicht. 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 aangeboord worden?
- 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 en landschap van (inter)nationaal belang[5]. 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.

CONCEPT

[4] Op verzoek van Staatssecretaris van Economische Zaken, mevrouw Sharon Dijksma, heeft Prof. mr. Pieter van Vollenhoven deze onderzoeksopdracht op persoonlijke titel ter hand genomen. Hiertoe heeft hij een commissie gevormd met de volgende personen: 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).

[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.

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 Dijksma. De discussienotitie gaf een aanzet voor de beantwoording van bovengenoemde vragen.

Conclusies ‘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 en 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 een buitenstaander. 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 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 kunnen rijksnatuurmonumenten voor aanwijzing (door het Rijk) 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 8). In 1969 sloot Nederland zich aan bij een initiatief van The World Conservation Union (IUCN) om Nationale Parken in te stellen. Daarmee werd beoogd om grote karakteristieke natuurgebieden veilig te stellen en duurzaam in stand te houden. In de loop der jaren zijn 20 gebieden aangewezen als Nationaal Park, met instemming van eigenaren en beheerders van de gebieden. In nationale wetgeving heeft daarnaast de aanwijzing van natuurgebieden (zoals beschermde natuurmonumenten in de Natuurbeschermingswet 1967 en 1998) plaatsgevonden omdat deze gebieden een nationaal belang vertegenwoordigen vanwege hun

CONCEPT

natuurwetenschappelijke betekenis of het in het gebied aanwezige natuurschoon. Het betrof met de Natuurbeschermingswet 1998 oorspronkelijk 189 beschermde natuurmonumenten. Later volgde de aanwijzing van Natura-2000 gebieden, bedoeld voor de bescherming van de meest waardevolle Europese habitattypen en soorten. Slechts 126 beschermde natuurmonumenten werden geselecteerd voor aanwijzing tot Natura 2000-gebied. De overige 63 beschermde natuurmonumenten van nationaal belang worden niet tot Natura 2000 gerekend. Naast de 126 geselecteerde gebieden werden nog 39 nieuwe natuurgebieden aangewezen tot Natura 2000-gebied (inclusief 4 gebieden op de Noordzee). De Nationale Parken vallen met uitzondering van de Utrechtse Heuvelrug allemaal geheel of gedeeltelijk onder de bescherming van Natura 2000.

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, beschermde 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 erfgoed waarden 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 Conventie[6] voor het zorgvuldig gebruik van wetlands.
5. Er is een internationaal grensoverschrijdend belang, zoals het geval is bij de natuurgebieden op de Noordzee

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

- De huidige 165 Natura 2000-gebieden;
- 63 beschermde Natuurmonumenten, die buiten de Natura 2000-gebieden vallen[7];

[6] 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.

[7] In de Memorie van Toelichting bij het ontwerp Natuurbeschermingswet uit 2014 wordt het nationale belang van de beschermde natuurmonumenten nogmaals onderkend, maar er wordt gesteld dat voor de bescherming daarvan andere instrumenten voorhanden zijn dan de specifieke instrumenten van de Natuurbeschermingswet 1998.

CONCEPT

- Die (gedeelten van de) Nationale Parken, die buiten de Natura 2000-gebieden vallen;
- 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)[8].

De aanwijzing van provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten is een verantwoordelijkheid van respectievelijk de provincies en gemeenten. Zijn 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 (bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten uit de Wet ruimtelijke ordening). Met de toedeling van deze verantwoordelijkheden aan het Rijk wordt zoals hiervoor al gesteld geen uitspraak gedaan over wie het feitelijke beheer zou moeten uitvoeren.
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 ook Deel 2, hoofdstuk 1) 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 instellingen (als eigenaar, pachter of aandeelhouder) 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 financiele 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 (eigenaren, pachters, aandeelhouders enzovoorts) kunnen zo ook een sterkere positie verwerven ten opzichte van overheden en grote institutionele (al dan niet particuliere) terreinbeheerders.

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

CONCEPT

3. *er is extra geld nodig en bestaande middelen moeten efficiënter worden besteed om achterstallig onderhoud van natuur weg te werken en 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 onderhoud[9]. 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 gerealiseerd[10]. 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 ook Deel 2, hoofdstuk 4). Dit betreft trouwens alleen de Natura 2000-gebieden. Zoals hierboven aangegeven was het aantal Natura 2000-gebieden beperkter dan het aantal Beschermde 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 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 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 overheidseuro leidt tot een particuliere investering van 2,78 euro[11]. 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;

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

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

[11] Nationaal Restauratiefonds (2007), *Investeren in Monumenten*, Hoevelaken.

CONCEPT

- 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 kan de basis vormen voor een leningenstelsel met een revolverend fonds om een deel van de Nederlandse natuur mee te financieren.

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;
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 instellingen te betrekken bij de zorg voor natuur, bijvoorbeeld door middel van adoptie van natuurgebieden of aandeelhouderschap.

CONCEPT

3 Praktijktoets in drie pilotgebieden

Als vervolg op de discussienotitie 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur?' heeft de commissie haar ideeën getoetst in drie praktijksituaties, de zogenaamde pilots. Daarbij zijn ook de bovengenoemde bevindingen ter sprake gebracht. De toetsing bestond eruit dat met de betrokken partijen in het gebied de denkrichtingen uit de discussienotitie zijn verbonden met de dagelijkse praktijk van die partijen. De denkrichtingen zijn nog niet daadwerkelijk uitgevoerd; wel is er aandacht besteed aan het volgende:

- Nader verkennen van de denkrichtingen 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 commissie heeft in overleg met Staatssecretaris Dijksma en de provincies de volgende pilots geselecteerd:

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

De commissie heeft in de pilotgebieden diverse gesprekken en werkbijeenkomsten gehouden (zie Bijlage II). De bevindingen in de pilotgebieden zijn hierna weergegeven (zie voor verdere toelichting Bijlage III).

De Biesbosch

Algemeen

De Biesbosch is een Nationaal Park dat voor het grootste deel ook is aangemeld als Natura-2000 gebied. Staatsbosbeheer is er de grootste grondeigenaar en beheerder (6.500 ha). De rest van het oppervlakte (ongeveer 2.500 ha) is in eigendom of beheer van het Parkschap Biesbosch[12]. 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 wordt verzorgd door twee grote spelers, Staatsbosbeheer en Parkschap De Biesbosch, die steeds meer de samenwerking zoeken maar elk hun eigen benadering hebben van het gebied;
- Het rijksnatuurmonument overschrijdt de provinciegrens. Dat wil zeggen dat er twee provincies bij betrokken zijn, met elk hun eigen visie op natuurbeheer en -ontwikkeling.

Observaties

Staatsbosbeheer en het Parkschap Biesbosch werken al steeds meer samen op het gebied van natuurbeheer, maar zij benaderen het gebied vaak nog verschillend. Vanuit hun (vroegere) rollen

[12] Parkschap Biesbosch is een Gemeenschappelijke Regeling van vier Biesboschgemeenten (Dordrecht, Sliedrecht, Werkendam en Drimmelen) en twee provincies (Zuid-Holland en Noord-Brabant). In het Parkschap Biesbosch is een aantal voormalige recreatieschappen en het Overlegorgaan Nationaal Park samengevoegd.

CONCEPT

hebben zij uiteenlopende visies op beleefbaarheid en toegankelijkheid van natuur. Naar de commissie hebben zij aangegeven dat zij wel beide de meerwaarde zien van intensievere samenwerking. Naar aanleiding van de discussienotitie blijken Staatsbosbeheer en het Parkschap Biesbosch bereid te zijn om te onderzoeken op welke wijze 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 De Maasduinen heeft een oppervlakte van ongeveer 4.200 ha[13]. 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 Bergen[14] en Staatsbosbeheer. Ongeveer een kwart van het oppervlakte van het natuurgebied is bezit van vele 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.

Observaties

De provincie Limburg keert – naast stimuleringssubsidies voor het gebied – reguliere beheersubsidies uit het Subsidiestelsel Natuur en Landschapsbeheer (SNL) 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. 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?' gestart 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

[13] Momenteel wordt gewerkt aan uitbreiding van het Nationaal Park aan de zuidzijde, richting Venlo.
[14] Het natuurbeheer voor de gemeente Bergen wordt uitgevoerd door Stichting De Marke.

CONCEPT

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. 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 omslag nodig is. Zowel bij die burgers en ondernemers, als bij de grote gevestigde partijen in het gebied. 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 is ongeveer 10.000 ha groot (de gehele Veluwe is ongeveer 90.000 ha groot) en is in eigendom/beheer van uiteenlopende partijen: particuliere landgoederen (Flip Hul, Molecaten, Tongeren, Welna), gemeenten (Epe, Heerde, Hattem), het Geldersch Landschap en Kasteelen, Staatsbosbeheer, het Kroondomein en de Bosgroep Midden Nederland. De commissie heeft de noordoostelijke Veluwe 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.

Observaties

Op initiatief van de commissie[15] zijn de verschillende partijen in het gebied met elkaar in gesprek gegaan over mogelijke toekomstige samenwerking en de meerwaarde die dat kan bieden. 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 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 een duidelijk gezamenlijk doel is, als er volledig vertrouwen is (ook van de overheid) en als er aantoonbaar voordeel is te behalen voor de individuele partijen.

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.

[15] De commissie heeft hierbij nauw samengewerkt met burgemeester Van der Hoeve van de gemeente Epe.

CONCEPT

4 Monumentale Natuur

In maart 2014 heeft de commissie de discussienotitie 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur?' aangeboden aan de Staatssecretaris van Economische Zaken, mevrouw Sharon Dijksma. De commissie stelde in haar discussienotitie dat er meer duidelijkheid zou moeten zijn in het natuurbeleid. Ook de gesproken partijen bleken de wenselijkheid daarvan te onderschrijven. Men stond daarbij open voor een indeling in rijksnatuurmonumenten (en provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten). Met de in hoofdstuk 2 beschreven criteria komt de commissie op 232 rijksnatuurmonumenten[16]. Een conclusie van de commissie is dat voor natuur ruimte van belang is: 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). Geïnspireerd door de filosofie van de Beschermde stads- en dorpsgezichten uit de Monumentenwet heeft de commissie deze noodzaak voor ruimte voor natuur vertaald naar een bundeling van rijksnatuurmonumenten in 24 Nationale Parken (nieuwe stijl). In de Beschermde stads- en dorpsgezichten bevindt zich 80% van de rijksmonumenten monumenten. 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 worden in Nederland een overzichtelijk aantal monumentale natuurgebieden gecreëerd, waarin de verwevenheid van natuur en samenleving versterkt wordt.

In de volgende paragraaf zijn de uitgangspunten om te komen tot Monumentale Natuur nader uitgewerkt. Hierbij zijn alle bevindingen uit de pilots en de bijdragen naar aanleiding van de discussienotitie meegenomen. De commissie is ervan overtuigd dat met de hierna beschreven uitganspunten voor Monumentale Natuur de noodzakelijke duidelijkheid voor natuur wordt gewaarborgd en dat het perspectief biedt voor een creatievere en efficiëntere besteding van middelen en het ontwikkelen van nieuwe financieringsmogelijkheden.

4.1 Uitgangspunten voor Monumentale Natuur

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) en dat elk niveau om een eigen aansturing vraagt. De drie-indeling is ook bedoeld om meer duidelijkheid te scheppen in het natuurbeleid; voor gewone mensen, voor bedrijven, voor maatschappelijke partijen en voor beleidsmakers. Inmiddels wordt de onduidelijkheid namelijk alleen maar groter: volgens de Algemene Rekenkamer (2014) kiezen Provincies nu elk verschillende benamingen en indelingen voor natuurgebieden[17]. Bijvoorbeeld: Limburg hanteert een indeling in Goudgroene, Zilvergroene en Bronsgroene natuur, Gelderland kent een indeling in EHS-natuur, EHS-verwevingszones 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

[16] 232 rijksnatuurmonumenten (zie ook hoofdstuk 2): 165 Natura 2000-gebieden, 63 beschermde natuurmonumenten, 1 Nationaal Park, 3 Unesco Werelderfgoedgebieden

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

CONCEPT

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, met name 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 historische omgeving van belang is. Binnen de beschermde stads- of dorpsgezichten bevindt zich 80% van de beschermde 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, beleving en benutting van natuur.

De drie-indeling in rijks-, provinciale en gemeentelijke verantwoordelijkheid 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 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 rijksnatuurmonumenten – vorm te geven. In de rijksnatuurmonumenten moet dat gebeuren binnen de met het Rijk afgesproken kaders (via bijvoorbeeld wetgeving en regelingen zoals 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.

CONCEPT

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.

Vanaf 1967 beschermde het Rijk 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 126 van deze gebieden bij de EU aangemeld als Natura 2000-gebied en als zodanig aangewezen. 63 Beschermde Natuurmonumenten vallen nu buiten de bescherming die in Europees verband is vastgelegd. 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 63 resterende Beschermde Natuurmonumenten hebben wel een vergelijkbare natuurwaarde als de Natura 2000-gebieden. Ook wordt hun maatschappelijk en nationaal natuurbelang nu nog steeds onderkend (bijvoorbeeld in de Memorie van Toelichting bij het ontwerp Natuurbeschermingswet uit 2014). Doordat ze niet zijn voorgedragen als Natura 2000-gebied ontstaat er in de praktijk verwarring over hun status.

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 Nationale Parken die niet tot Natura 2000 worden gerekend. 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 instellingen 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 instellingen kan op verschillende manieren vorm krijgen: bijvoorbeeld door daadwerkelijk eigendom of aandeelhouderschap, door adoptie van natuurgebieden of door vrijwilligersinzet. 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"[18]. 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 instellingen gevraagd wordt. Mensen zijn zeer zeker bereid te investeren in natuur, als dat gericht kan en als er duidelijkheid is 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 en eigenaren 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

[18] Ministerie van Economische Zaken (2014), *Rijksnatuurvisie 2014 'Natuurlijk verder'*

CONCEPT

van particulieren als de eigen verantwoordelijkheid voor het natuurgebied moeten ongemoeid blijven, maar het uitoefenen daarvan vindt samenhangend plaats. Door de schaal van de betreffende 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.

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 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 Aanbevelingen

Aan de hand van de hierboven genoemde uitgangspunten en op basis van de discussienotitie 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur?', de reacties en bevindingen naar aanleiding daarvan en de lessen die geleerd zijn in de pilotgebieden, komt de commissie tot de volgende 6 aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Geef rijksnatuurmonumenten een inbedding in samenhangende Nationale Parken

Uitgaande van de criteria in zie hoofdstuk 2 kwam de commissie in de discussienotitie tot een voorlopige selectie van 232 rijksnatuurmonumenten. In omvang variëren die gebieden van zeer klein (bijvoorbeeld Abdij Lilbosch) tot zeer groot (bijvoorbeeld de Waddenzee). Zoals hierboven aangegeven acht de commissie het noodzakelijk dat de rijksnatuurmonumenten de ruimte hebben. Dat is noodzakelijk om de natuur meer robuust te maken en om natuurgebieden financieel te laten overleven. Als rijksnatuurmonumenten goed zijn ingebed in hun omgeving kan natuurbehoud worden verbonden met kostendragers en de betrokkenheid van mensen in de regio.

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 onderscheiden 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. De commissie meent dat deze benadering, waarbij natuur van nationaal belang wordt ingebed in een ruimer 'ensemble', ook aansluit bij de ontwikkeling van Nationale Parken "nieuwe stijl" die is ingezet naar aanleiding van de motie van de Tweede Kamerleden Van Veldhoven en Jacobi (2014). Volgens de commissie kunnen de voorgestelde rijksnatuurmonumenten volgens deze lijn worden ingebed in een overzichtelijk aantal Nationale Parken (nieuwe stijl). De Nationale Parken zoals de commissie die in analogie met de

CONCEPT

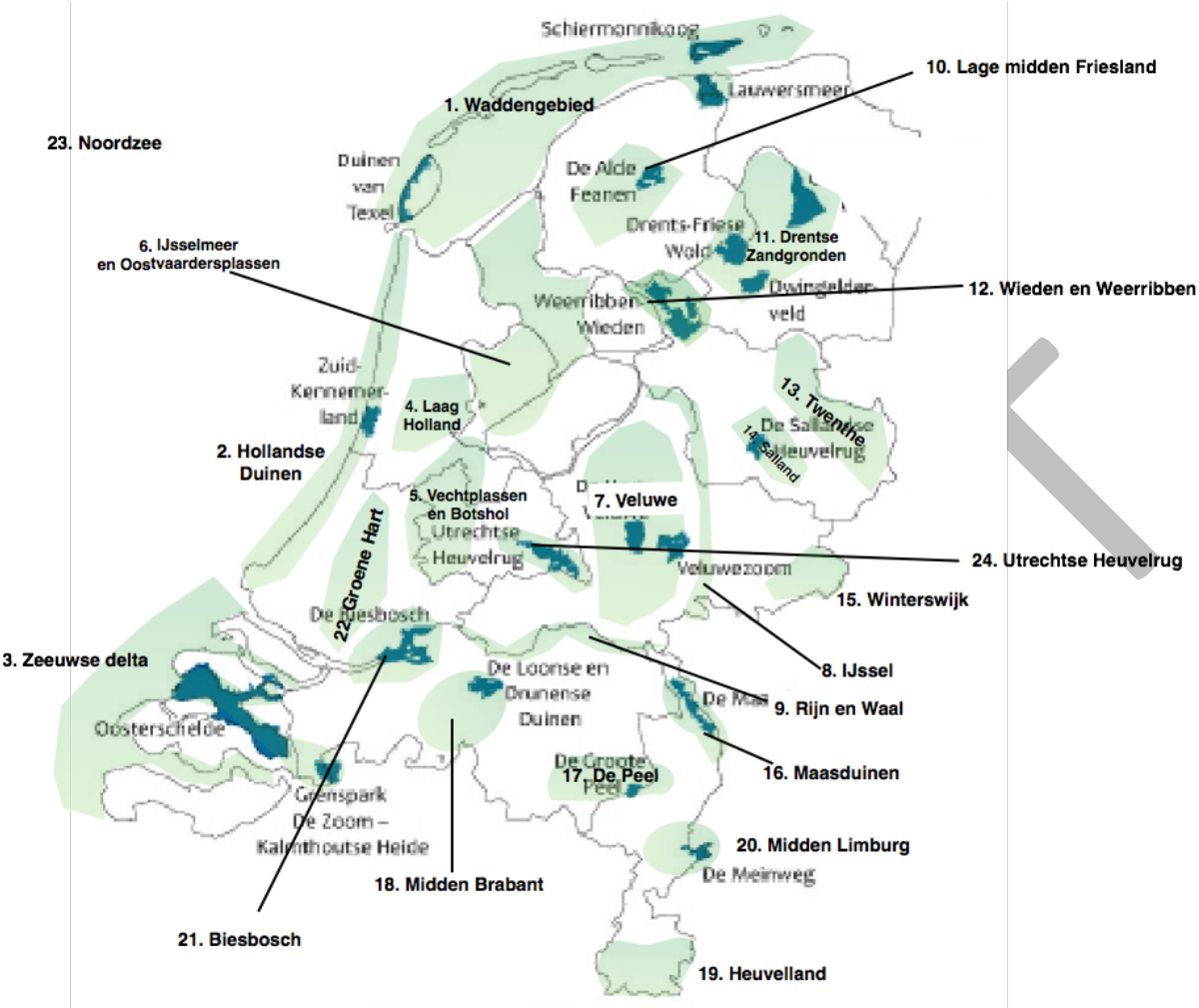
beschermde stads- en dorpsgezichten voor zich ziet, moeten de volgende randvoorwaarden bieden voor een effectieve zorg voor de natuur en efficiënte besteding van middelen:

- 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.

Dat betekent dat de Nationale Parken een substantieel oppervlakte moeten hebben, bestaande uit één of meer rijksnatuurmonumenten en een gezamenlijke zone waar meerdere functies tot hun recht kunnen komen. Op basis van de ligging van de rijksnatuurmonumenten kan het Rijk op hoofdlijnen een overzichtelijk aantal potentiële Nationale Parken aanwijzen. De feitelijke begrenzing van die Nationale Parken moet dan vastgesteld worden door provincie en inliggende gemeenten gezamenlijk.

De commissie komt met een bundeling van de 232 rijksnatuurmonumenten tentatief tot 24 Nationale Parken (nieuwe stijl), die alle rijksnatuurmonumenten omvatten (zie afbeelding 1 en bijlage IV). Daarbij wordt niet uitgesloten dat er in de toekomst nog nieuwe Nationale Parken worden aangewezen. Door de ruimere begrenzing zullen natuurgebieden van provinciaal en gemeentelijk belang (provinciale natuurmonumenten en gemeentelijke natuurmonumenten) zich in veel gevallen binnen de potentiële Nationale Parken bevinden. Dat doet niets af aan de hoofdverantwoordelijkheid voor die gebieden: provincies voor de provinciale natuurmonumenten en gemeenten voor de gemeentelijke natuurmonumenten.

CONCEPT



Afbeelding 1 Tentatief aangeduide Nationale Parken (nieuwe stijl)

Aanbeveling 2: Doe voor de zorg voor natuur een groter beroep op de samenleving

Bij de monumentenzorg nemen eigenaars en beheerders zelf initiatief en ze hebben een groot eigenbelang om het monument op orde te houden. 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 instellingen. 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 verwezenlijken. Tegelijkertijd dienen bedrijven, instellingen en enthousiaste burgers bij 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 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.

In paragraaf 4.4 van Deel 2 worden deze nieuwe verbindingen nader uitgewerkt.

Aanbeveling 3: Maak de financiering transparant en gebiedsgericht

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 commissie is van mening dat er meer transparantie nodig is in de besteding van rijksmiddelen. 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. Bij monumenten als bijvoorbeeld de Sint Janskathedraal in Den Bosch blijkt een bijkomend voordeel te zijn dat, doordat duidelijk is wie allemaal meebetaalt aan de restauratie van het monument, de (her)opening een feestelijke gelegenheid is waarbij iedereen (Rijk, provincie, gemeente en maatschappelijke partijen) zich betrokken voelt.

Met het instellen van gebiedsfondsen (zie aanbeveling 4) kan de noodzakelijke transparantie verder worden vergroot. Vanuit hun centrale positie in de uitvoering van het natuurbeleid kunnen de provincies ervoor zorgen dat het geld wordt besteed aan die ingrepen (beheer en ontwikkeling), die in het betreffende gebied het grootste positieve resultaat hebben voor de natuurkwaliteit. Daarmee wordt de aansturing directer en de controle op doelbereiking eenvoudiger.

Aanbeveling 4: Richt gebiedsfondsen op voor de Nationale Parken

De commissie adviseert om voor elk van de hierboven aangeduide Nationaal Parken 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 volstrekte duidelijkheid wordt geboden. Een gebiedsfonds moet namelijk bijdragen aan de transparantie van de financiering van die gebieden. 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 fondsbeheerder. 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 5: 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:

CONCEPT

- Verruiming van de mogelijkheden voor economische activiteiten op NSW[19]-landgoederen;
- Invoering Persoonsgebonden aftrek inkomstenbelasting;
- Verlaging btw-tarief voor natuurbeheer.

Aanbeveling 6: Pas de denklijnen van de commissie toe in praktijkpilots, onder onafhankelijke begeleiding

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de commissie in drie pilotgebieden een praktijktoets op haar bevindingen heeft uitgevoerd. Daarbij zijn de denkrichtingen uit de discussienotitie nader verkend en ontwikkelingen die in de pilotgebieden al in gang zijn gezet zijn bekeken. In alle drie de pilotgebieden hebben de partijen aangegeven dat zij bereid zijn om de besproken denklijnen in de praktijk toe te gaan passen, onder de volgende voorwaarden:

- De mogelijkheid blijft bestaan om naar de thans bestaande status quo terug te keren;
- De praktijktoepassing vindt plaats volgens een vooropgezet tijdpad;
- De praktijktoepassing vindt onder begeleiding plaats. De gesproken partijen waren allen bereid om de hiervoor beschreven weg te gaan bewandelen. Men heeft wel duidelijk aan de commissie aangegeven dat zij het op prijs zouden stellen als de bedenkers van deze nieuwe Nationale Parken-filosofie hen bij de realisatie zouden begeleiden.

CONCEPT

[19] NSW: Natuurschoonwet 1928

DEEL 2 ACHTERGRONDEN

CONCEPT

1 Een korte geschiedenis van het natuurbeleid

1.1 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 gevolg[20]. In de crisisjaren leidt de werkverschaffing tot een sterke aantasting van de 'woeste gronden'[21]. Het gebruik van kunstmest neemt in de loop van de twintigste eeuw nog sterker toe, met als belangrijke gevolgen de vermesting 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 ontstaat bovendien verdroging van de natuur. 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 toeneemt[22] met als gevolg een verdere verzuring en vermesting van natuurgebieden.

1.2 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 Vereeniging tot Bescherming van Vogels (1898), de Nederlandsche Ornithologische Vereeniging (1901) en de Vereeniging 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).

CONCEPT

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

[21] 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).

[21] IPO (2014), Notitie 'Beheer en eigendom van natuur'

[22] 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)

1.3 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 bossen[23]. 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.

1.4 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, 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. Terwijl deze door bebouwing, ruilverkaveling, schaalvergroting in de landbouw en infrastructuur steeds verder dreigden 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

[23] 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.

CONCEPT

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: natuurontwikkeling[24]. 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 (zie ook Bijlage I). Het doel van het Natuurbeleidsplan was om de oppervlakte 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 gerealiseerd. 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 dopen zij om tot Natuurnetwerk Nederland[25] , 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 beschermd[26]. 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 aaibaarheid[27]. De genoemde EHS 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 functiekoppelingen tussen natuur, economie, landbouw en recreatie mogelijk zijn. Met de rijksnatuurvisie (2014)[28] krijgt de belevingswaarde van natuur steeds meer aandacht in het beleid.

1.5 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 beleven (Van der Zande, 2004).

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

[24] J.A.M. Janssen, J.H.J. Schaminée (2009), Europese Natuur in Nederland: Zee en kust, Natura 2000-gebieden
[25] Staatssecretaris van Economische Zaken (2013), *Brief aan de Tweede Kamer betreffende Natuurpact* d.d. 18 september 2013
[26] Schaminée, J., J. Janssen, M. van der Heijde (red.) (2013), *Natuur in de uitverkoop? Beschouwingen over ecologie en economie*
[27] Planbureau voor de Leefomgeving (2010), *Wegen naar een nieuw natuurbeleid*
[28] Ministerie van Economische Zaken (2014), *Natuurlijk verder, Rijksnatuurvisie 2014*, Den Haag

CONCEPT

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 continuïteit[29] 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.

CONCEPT

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

2 Leren van Monumentenzorg

2.1 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 Stadsvernieuwingsfonds[30] 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 binnensteden[31]. Het Rijk bouwde in de jaren tachtig van de vorige eeuw het Stadsvernieuwingsfonds af en bezuinigde op de subsidiebudgetten voor restauratie van rijksmonumenten. 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).

In 1985 werd het Restauratiefonds opgericht om daarmee de beperkter beschikbare subsidiegelden efficiënter in te zetten. Het oorspronkelijke idee was om te gaan werken met een rentesubsisidie 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 voor een andere route gekozen; een deel van de subsidiegelden werd afgescheiden in een fonds, waarmee leningen werden verstrekt. Omdat de aflossingen 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 belastingaftrekbaar zijn. Dat belastingvoordeel geldt voor de inkomstenbelastingplichtige woonhuiseigenaren 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). Deze aanpak heeft er toe geleid dat nu 70% van alle rijksmonumenten worden onderhouden en gerestaureerd met een lening uit het revolverend fonds in combinatie met belastingaftrek. Het Fonds loopt buiten de rijksbegroting om en wordt voor uitbreiding gevoed met subsidiegelden. 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.
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.

[30] 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).
[31] Nationaal Restauratiefonds (2010), *Investeren in monumenten.*

CONCEPT

2.2 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 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 monumenten 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.

CONCEPT

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.

2.3 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 2.1) 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 Monumentendag 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 zo een 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 economischer voordelen die dergelijke gebieden opleveren.

CONCEPT

3 Voor natuur is duidelijkheid nodig

3.1 Natuurbescherming verzandt in verwarring

De lange traditie van natuurbescherming in ons land (beginnend met de aankoop van het Naardermeer in 1906 door de speciaal daartoe opgerichte Vereeniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland) mondde uit in een brede waaier aan beschermde gebieden (zie Bijlage I). Ook in internationaal verband heeft Nederland in het verleden zijn verantwoordelijkheid genomen om de afzonderlijke categorieën natuur te beschermen. De keerzijde van deze voortgaande aandacht is dat een stapeling van verschillende soorten kleine, middelgrote en grote gebieden is ontstaan, met verschillende status en uiteenlopende beheersregimes (zie bijlage I). Daarnaast blijkt de wetgever in uiteenlopende wetten het begrip 'natuur' niet of niet eenduidig te definiëren en uiteenlopende betekenissen aan toe te kennen (zie tekstkader 4).

Tekstkader 4 : Enkele voorbeelden van definities van natuur in wetgeving

- natuurterreinen: heidevelden, hoogveenterrein, zandverstuivingen, duinterreinen, kwelders, schorren, gorzen, slikken, riet- en ruigtlanden, 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., wetsvoorstel Wet natuurbescherming 2014)

Ook kennen mensen een 'natuurstatus' toe aan gebieden, alleen al omdat ze in eigendom en/of beheer zijn van bekende terreinbeherende organisaties als Natuurmonumenten, de Provinciale Landschappen of Staatsbosbeheer. Alleen al een bordje bij de ingang van een gebied, waarop de naam van één 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. Het gevolg is dat we in de wirwar van reservaten van uiteenlopende signatuur als het ware door de bomen het bos niet meer zien. Telkens veranderende wetgeving en voortdurende wijzigingen in de aansturing van het natuurbeheer hebben onbedoeld verder bijgedragen aan deze onduidelijke situatie. De internationale regelgeving in het kader van Natura 2000 (met daaraan gelieerd beleidsjargon als 'externe werking', 'staat van instandhouding' en 'programmatische aanpak stikstof') heeft daar nog eens een flinke schep bovenop gedaan.

Inmiddels worden de natuurdossiers regelmatig ervaren als pijndossiers en het natuurbehoud dreigt steeds meer te verzanden in een technocratische aanpak en een juridisch steekspel. Voortdurend komen zaken tot de Raad van State, waar sociaal-economische activiteiten en plannen botsen met natuurregelgeving[32]. Het gevolg van al deze ontwikkelingen is dat het draagvlak voor natuurbeleid de afgelopen jaren flink is afgenomen. Het moet dus anders! Er bestaat dringend behoefte aan een eenvoudig en duidelijk (en daarmee door de bevolking gedragen) stelsel van te beschermen en te beheren gebieden.

De Rijksoverheid heeft besloten het natuurbeleid te decentraliseren en bij de provincies onder te brengen. De internationale verplichtingen liggen echter onverminderd op het niveau van de EU lidstaten, dus van het Rijk. Het Rijk formuleert *"de kaders en ambities van het natuurbeleid (..). Het*

[32] Enkele voorbeelden waarbij dergelijke juridische conflicten zich voordeden zijn de Buitenring Parkstad Limburg (Janssen & Schaminée, 2011) en de mosselvisserij in de Waddenzee.

CONCEPT

Rijk legt vervolgens verantwoording af aan de Europese Commissie over het nakomen van de Europese afspraken, en vertolkt de Nederlandse stem in internationale gremia"[33]. De financiering van het huidige natuurbeleid is ook nog steeds sterk afhankelijk van rijksmiddelen[34]. In het algemeen geeft elke provincie op eigen wijze – en dus van elkaar verschillend – invulling aan de nieuwe verantwoordelijkheden. De commissie constateert dat daarmee in elk geval het behartigen van internationale verplichtingen (beschermen soorten en biodiversiteit), nationale belangen (samenhangende en robuuste natuurgebieden) en regionale belangen (bijvoorbeeld landschapsbeleving, toegankelijke natuur) dooreen gaat lopen bij de uitvoering van het natuurbeleid. Omdat het budget voor het natuurbeleid niet toereikend lijkt te zijn voor alle opgaven, ontstaat het risico dat natuurgebieden van waarde (nationaal, provinciaal of gemeentelijk) onder druk komen te staan. Vanwege het beperkt beschikbare budget voor natuur lijkt de aandacht zich vooral te concentreren op Natura 2000-gebieden. Nederland is echter betrekkelijk terughoudend geweest met het aanwijzen van Natura 2000-gebieden: niet meer van een bepaald type natuurgebied aanwijzen dan nodig is voor de nationale instandhouding van dat type. De keerzijde daarvan is dat belangrijke natuurgebieden die niet zijn aangewezen buiten de boot dreigen te vallen. Juist voor gebieden die wel van nationaal belang zijn, maar die niet zijn aangewezen als Natura 2000-gebied, acht de commissie het risico aanzienlijk dat de nationale belangen extra onder druk komen te staan. Het gaat dan bijvoorbeeld om de 63 Beschermde Natuurmonumenten die geen Natura 2000-gebied zijn geworden[35]. Voorbeelden zijn de Tafelberg- en Blaricummerheide, de Hoge Fronten in Maastricht, het Zwartven nabij Hooge Mierde (Noord-Brabant). Ook voor bepaalde (delen van) de 20 Nationale Parken, die niet zijn aangewezen als Natura 2000-gebied, ligt dit risico op de loer. Denk aan de Utrechtse Heuvelrug of een gedeelte van de Biesbosch.

Een eenvoudig en duidelijk stelsel van te beschermen gebieden, dat recht doet aan het nationale belang, kan helpen om dit risico te beperken. Temeer omdat de provincies op dit moment elk verschillende benamingen en indelingen voor natuurgebieden hanteren[36] om invulling te geven aan hun nieuwe – gedecentraliseerde – verantwoordelijkheden en daarmee de onduidelijkheid verder vergroten. Zo hanteert Limburg een indeling in Goudgroene, Zilvergroene en Bronsgroene natuur, terwijl Gelderland een indeling kent in EHS-natuur, EHS-verwevingszones en EHS-verbindingsgebieden. Een duidelijk stelsel van te beschermen gebieden kan ook dienen ter inspiratie van provincies en gemeenten voor het benoemen en beschermen van provinciale en gemeentelijke belangen, vergelijkbaar met de analogie tussen rijksmonumenten, provinciale monumenten en gemeentelijke monumenten.

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

[34] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013), *Onbeperkt Houdbaar: naar een robuust natuurbeleid*

[35] Al onder de Natuurbeschermingswet 1967 werden natuurgebieden beschermd door het aanwijzen van Staats- en Beschermde Natuurmonumenten. Met de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 verviel het onderscheid tussen Staats- en Beschermde Natuurmonumenten; beide werden Beschermde Natuurmonumenten genoemd. Het doel van de Natuurbeschermingswet is het beschermen van terreinen en wateren met bijzondere natuur- en landschapswaarden. In de Natuurbeschermingswetgebieden is een vergunningenstelsel van kracht voor schadelijke handelingen. Tevens kan een beheerplan voor een gebied worden opgesteld, waarmee het gebied in aanmerking kan komen voor een beheervergoeding. Op basis van ecologische verscheidenheid en een classificatiesysteem werden vervolgens Natura 2000-gebieden geselecteerd. Die overlappen (deels) met de Beschermde Natuurmonumenten. De instandhoudingsdoelstellingen van het desbetreffende Natura 2000-gebied hebben wel mede betrekking op de waarden die beschermd werden door het natuurmonument. In totaal blijven 63 Beschermde Natuurmonumenten buiten de Natura 2000-gebieden bestaan. Deze hebben een vergelijkbare natuurwaarde als de Natura 2000-gebieden, maar zijn niet geselecteerd omdat hun natuurlijke waarde al door andere (wel geselecteerde) gebieden wordt vertegenwoordigd.

[36] Algemene Rekenkamer (2014), *Beschermingsgebieden EHS, Natura 2000 en overige natuurgebieden*, Internetbijlage bij rapport 'Compensatie van schade aan natuurgebieden', Den Haag

CONCEPT

3.2 Voorstel: drie categorieën die richting geven aan natuurbeleid

Kies ook voor de natuur voor een duidelijke drie-indeling

De monumentenzorg laat met een eenvoudige drie-indeling in categorieën precies zien waar we het over hebben en wie verantwoordelijkheid draagt. Iedereen kent rijksmonumenten, provinciale monumenten en gemeentelijke monumenten. Deze indeling kan als voorbeeld dienen voor de natuurbescherming in ons land: op dezelfde manier zouden we kunnen spreken van rijksnatuurmonumenten, provinciale natuurmonumenten en gemeentelijke natuurmonumenten, met navenant het Rijk, de provincies en de gemeenten als hoofdverantwoordelijke.
Zoals iedereen het vanzelfsprekend vindt dat het Rijk garant moet staan voor een monument als het Paleis op de Dam, zo moet ook het behoud natuurgebieden als het Fochteloërveen (één van de best bewaarde hoogveengebieden in ons land) of de Biesbosch (voorheen het grootste zoetwatergetijdengebied van Europa en nu een uitgestrekte ondoordringbare wildernis) ons allemaal ter harte gaan. Rijk, provincies en gemeenten zouden de mogelijkheid kunnen krijgen om respectievelijk rijksnatuurmonumenten, provinciale natuurmonumenten en gemeentelijke natuurmonumenten aan te wijzen.

Kortom, de commissie adviseert om in het beleid te kiezen voor een herkenbare indeling van gebieden. Aanwijzing volgens de genoemde drie-indeling maakt duidelijk dat het gaat om natuurgebieden van waarde. Deze indeling biedt voldoende mogelijkheden om de aan de ene kant mensen aan te spreken en te betrekken bij natuur, en aan de andere kant de doelen van het beleid te kunnen verwezenlijken. Met deze indeling:

- Spreekt de benaming van elke categorie voor zichzelf, waardoor het beschermingsregime herkenbaar en consistent wordt. Dit kan bijdragen aan begrip en draagvlak onder burgers en maatschappelijke partners;
- Ontstaan herkenbare en 'aanwijsbare' gebieden, die dichter ligt bij de beleving van mensen liggen dan wanneer de nadruk ligt op een specialistische benadering van soorten en habitats;
- Krijgt integratie van belangen in natuurgebieden aandacht: zowel natuur- als landschappelijke waarden zijn van belang, naast recreatieve, agrarische en andere economische waarden;
- Kan een duidelijke ruimtelijke afbakening van natuurgebieden plaatsvinden, zodat aanwijzing op rijksniveau ook bindend is voor decentrale overheden (bijv. op basis van de Wet ruimtelijke ordening of de toekomstige Omgevingswet).

De drie categorieën hebben elk hun eigen karakteristieken en beschermingsregime.

Natuur van nationaal belang bevindt zich in rijksnatuurmonumenten

In dit advies concentreren wij ons op de rijksnatuurmonumenten. Dit zijn die natuur- en landschapsgebieden die van nationaal en internationaal belang zijn. In 1969 sloot Nederland zich aan bij een initiatief van The World Conservation Union (IUCN) om Nationale Parken in te stellen. Daarmee werd beoogd om grote karakteristieke natuurgebieden veilig te stellen en duurzaam in stand te houden. In de loop der jaren zijn 20 gebieden aangewezen als Nationaal Park, met instemming van eigenaren en beheerders van de gebieden. In nationale wetgeving heeft daarnaast de aanwijzing van natuurgebieden (zoals beschermde natuurmonumenten in de Natuurbeschermingswet 1967 en 1998) plaatsgevonden omdat deze gebieden een nationaal belang vertegenwoordigen vanwege hun natuurwetenschappelijke betekenis of het in het gebied aanwezige natuurschoon. Het betrof oorspronkelijk 189 beschermde natuurmonumenten. Later volgde de aanwijzing van Natura-2000 gebieden, bedoeld voor de bescherming van de meest waardevolle Europese natuurgebieden en soorten. Slechts 126 beschermde natuurmonumenten werden geselecteerd voor aanwijzing tot Natura 2000-gebied. Dat wil zeggen dat 63 beschermde natuurmonumenten van nationaal belang niet tot Natura 2000-gerekend worden. Naast de 126

CONCEPT

geselecteerde gebieden werden nog 39 nieuwe natuurgebieden aangewezen tot Natura 2000-gebied (inclusief 4 gebieden op de Noordzee). Met uitzondering van de Utrechtse Heuvelrug vallen alle Nationale Parken geheel of gedeeltelijk onder de bescherming van Natura 2000.

De aanwijzing van de natuurgebieden met een (inter)nationaal belang is dus op verschillende – en niet eenduidige – gronden tot stand gekomen. 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 zeer eenduidig is en recht doet aan de filosofie achter de nationale en EU-aanwijzingen (Nationale Parken, beschermde natuurmonumenten en Natura 2000), is deze volgens de commissie ook uitermate 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. Criteria voor aanwijzing tot rijksnatuurmonument zijn daarmee de volgende:

1. Het gaat om belangrijke natuurlijke erfgoed waarden 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 Conventie[37];
5. Er is een internationaal grensoverschrijdend belang, zoals het geval is bij de natuurgebieden op de Noordzee.

De commissie acht de volgende gebieden van nationaal belang:

- De huidige 165 Natura 2000-gebieden.
- 63 beschermde Natuurmonumenten, die buiten de Natura 2000-gebieden vallen.
- De (gedeelten van de) 20 Nationale Parken, die buiten de Natura 2000-gebieden vallen.
- 4 landschappen die het provinciale belang overstijgen en aangemeld zijn bij UNESCO (de Limes, de Nieuwe Hollandse Waterlinie, de Stelling van Amsterdam en de Beemster).

Rijksnatuurmonumenten worden ingebed in Nationale Parken (nieuwe stijl)

Rijksnatuurmonumenten hangen samen met hun omgeving

Bovenstaande opsomming van gebieden levert een groot aantal natuurgebieden op met een nationaal belang. Het gaat hierbij om gebieden van uiteenlopende grootte: van zeer klein (bijvoorbeeld Abdij Lilbosch) tot zeer groot (bijvoorbeeld de Waddenzee). Deze rijksnatuurmonumenten hebben ruimte nodig om te kunnen overleven: zowel financieel als ecologisch. Meer ruimte betekent namelijk dat er meer mogelijkheden voor ondernemerschap ontstaan en nieuwe financieringsmodellen zich aandienen, met name aan de randen van de rijksnatuurmonumenten. Daarnaast betekent meer ruimte rond de rijksnatuurmonumenten dat de

[37] 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.

CONCEPT

robuustheid van de natuur kan toenemen. Dat wil zeggen: er ontstaat natuur die tegen een stootje kan.

Bij monumenten is ook een dergelijke inbedding te zien, namelijk bij 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 historische omgeving van belang is. Door deze samenhang tussen historische gebouwen en hun omgeving te stimuleren worden mensen in staat gesteld om een historische omgeving als geheel te beleven.

Voor een financieel en ecologisch duurzaam beheer van die gebieden én om de verwevenheid van natuur met de samenleving te versterken, acht de commissie het daarom noodzakelijk dat rijksnatuurmonumenten de natuurkern(en) vormen van grotere gebieden waarin natuurbehoud (en -ontwikkeling) hand in hand gaan met andere ontwikkelingen in de samenleving. Deze grotere gebieden bestaan uit één of meer rijksnatuurmonumenten, omringd door een zone waar natuurkwaliteit samen gaat met wonen, werken en leven (zie Afbeelding 2). De commissie meent dat een benadering die geïnspireerd is op de beschermde stads- en dorpsgezichten en waarbij natuur van nationaal belang wordt ingebed in een ruimer 'ensemble', ook aansluit bij de ontwikkeling van Nationale Parken "nieuwe stijl" die is ingezet naar aanleiding van de motie van de Tweede Kamerleden Van Veldhoven en Jacobi (2014). Door rijksnatuurmonumenten in te bedden in ruimere Nationale Parken (nieuwe stijl) wordt de natuur van nationaal belang verbonden met meer toegankelijke natuur en sociale-culturele waarden in de omgeving, met economische mogelijkheden en met de betrokkenheid van mensen in de buurt. De Nationale Parken (nieuwe stijl) bieden kansen voor het ontwikkelen van verdienvermogen dat voor (een deel) aangewend kan worden voor het bekostigen van de natuur van nationaal belang in de rijksnatuurmonumenten die ingesloten liggen in het Park. Tegelijkertijd bieden de Nationale Parken (nieuwe stijl) een hoge natuurkwaliteit, die bijdraagt aan de robuustheid van de rijksnatuurmonumenten voor invloeden van buitenaf. Waar hierna gesproken wordt over Nationale Parken, wordt gedoeld op de gebieden waarin rijksnatuurmonumenten zijn ingebed in een ruimere omgeving.

CONCEPT

Afbeelding 2 Schematische opzet van Nationale Parken met ingebedde rijsnatuurmonumenten

Een ontwikkelingsgerichte aanpak voor Nationale Parken (nieuwe stijl)

In de Nationale Parken (nieuwe stijl) wordt een aanpak 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 ontwikkelingen[38]. 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 doelen[39].

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 samenleving[40]. 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*)[41]. 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;

[38] Nationale Naturlandschaften (2015), *www.nationale-naturlandschaften.de*, geraadpleegd d.d. 13 januari 2015.

[39] Biosphärenreservat Bliesgau (2015), *www.biosphaere-bliesgau.eu/index.php/de/rahmenkonzept*, geraadpleegd d.d. 15 januri 2015.

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

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

CONCEPT

    - 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.
- 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 tijdspad van ontwikkelingen en toetsmomenten.

Voorstel: wijs een overzichtelijk aantal Nationale Parken aan
Nationale Parken (nieuwe stijl) moeten volgens de commissie een ensemble van samenhangende natuurgebieden en hun omgeving zijn, die voldoen aan de volgende voorwaarden:

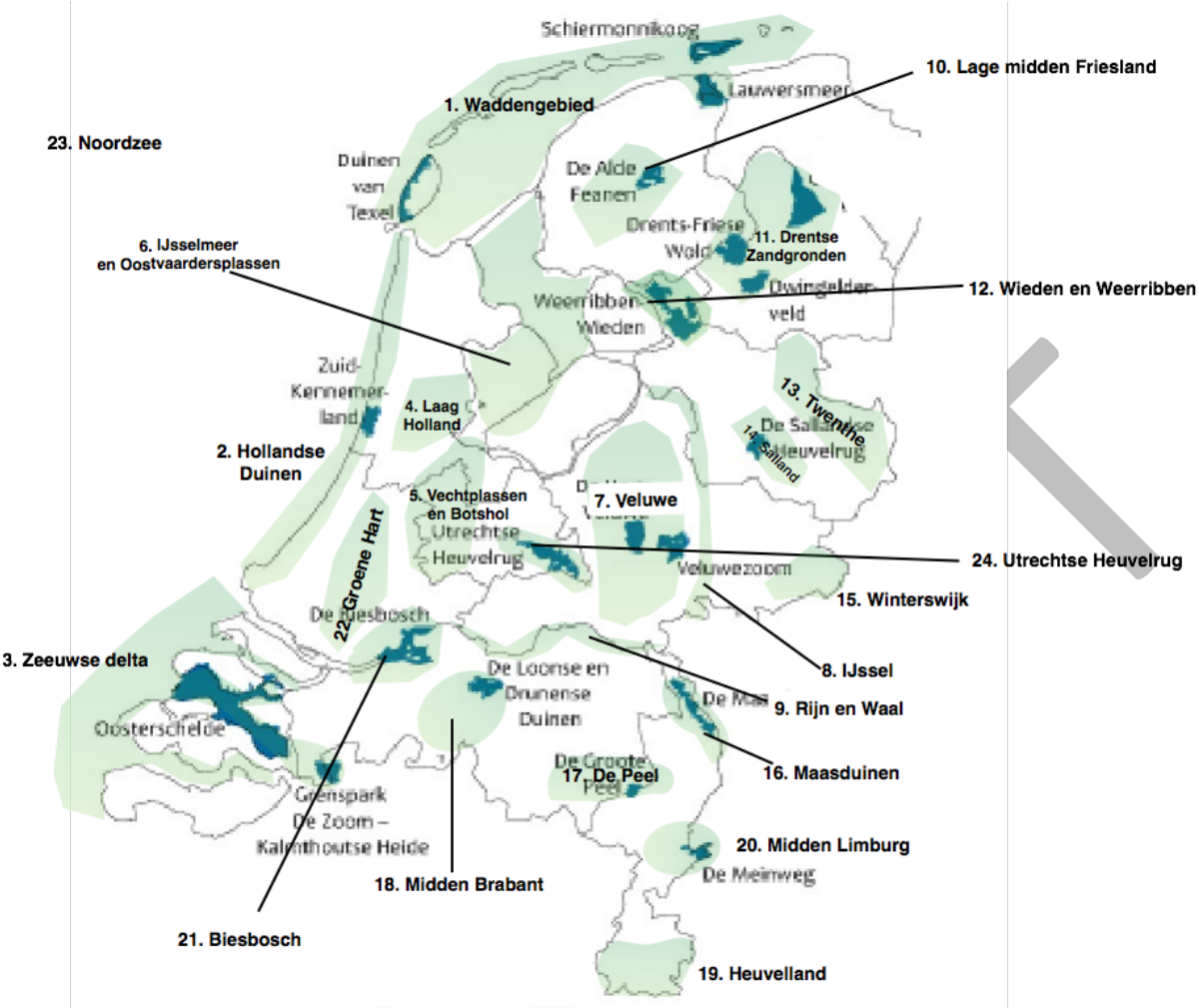
- ecologische samenhang en robuustheid van de rijksnatuurmonumenten;
- sociale en culturele identiteit, d.w.z. herkenbaarheid voor burgers;
- voldoende basis voor gebiedsgerichte financiering.

In een Nationaal Park worden één of meer rijksnatuurmonumenten met een substantiële oppervlakte ingebed in een gebied waar de natuurwaarde samengaat met wonen, werken en leven. Dit heeft de volgende voordelen:

- In Nederland kan een overzichtelijk aantal, voor iedereen herkenbare, Nationale Parken worden aangewezen.
- Door een grotere oppervlakte wordt de natuur in en om de natuurgebieden van nationaal belang robuuster. De invloed van de omgeving neemt af en de externe werking van de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt beperkt. Hierdoor ontstaat er meer ruimte voor (economische en andere maatschappelijke) gebruiksmogelijkheden van het gebied.
- Grotere gebieden bieden meer ruimte voor natuurlijke processen, hetgeen de biodiversiteit ten goede komt.
- Vanuit financieel perspectief bieden grotere gebieden waarin natuurkernen (rijksnatuurmonumenten) zijn ingebed in een omringende zone veel grotere kansen om verdienvermogen te ontwikkelen dan rijksnatuurmonumenten op zichzelf.

Op basis van de ligging van de door de commissie voorgestelde rijksnatuurmonumenten zou het Rijk op hoofdlijnen een overzichtelijk aantal Nationale Parken kunnen aanwijzen. De feitelijke begrenzing van die Nationale Parken Nieuwe Stijl kan dan vastgesteld worden door provincie en inliggende gemeenten gezamenlijk. In onderstaande afbeelding zijn deze Nationale Parken tentatief weergegeven (zie ook Bijlage IV).

CONCEPT



Afbeelding 3 Tentatieve weergave van Nationale Parken (nieuwe stijl)

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

CONCEPT

samenwerking met publieke en private partners in de provincie aangegaan. Waar nodig wordt het ruimtelijk beleid flexibeler ingezet[42].

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.

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. Bij aanwijzing van gemeentelijke natuurmonumenten kunnen gemeenten putten uit hun ervaring met Beschermde stads- en dorpsgezichten volgens de Monumentenwet 1988. Beschermde 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"*[43]. 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

[42] Provincie Noord-Brabant (2012), *Brabant: uitnodigend groen – Integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012-2022*

[43] Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (2012), *Beschermde Stads- en Dorpsgezichten; Gids Wetten en Regelingen*

CONCEPT

Duinen aangewezen werd tot een gemeentelijk landschapsmonument. Dit gebeurde op grond van de gemeentelijke monumentenverordening.

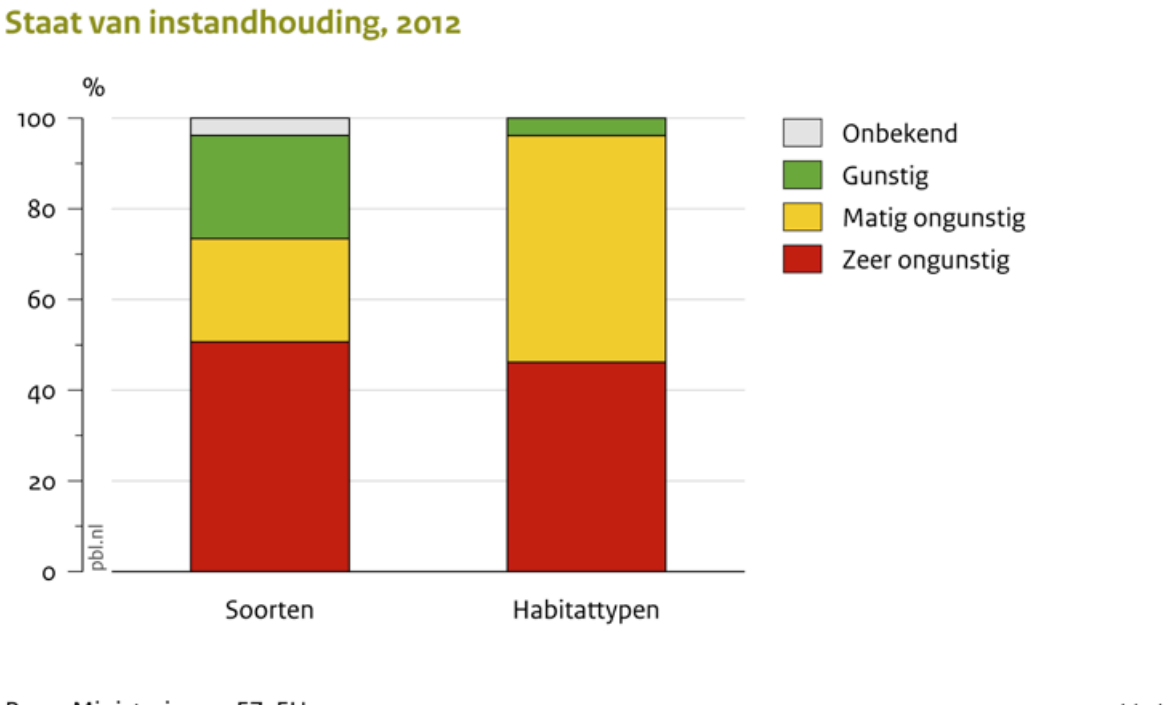
1390

CONCEPT

4 Efficiënte besteding van schaarse middelen

4.1 Kosten van het behoud van rijksnatuurmonumenten

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 I). 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 4).



Afbeelding 4 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 2013[44] dat met de afspraken tussen Rijk en provincies in het Natuurpact[45] 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.

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

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

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

- herstelbeheer;
- aanleg van nieuwe natuur;
- 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 euro[46].

4.2 Contouren van een stelsel voor efficiënte financiering

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

Het beheer van natuur van nationaal belang kost meer dan dat er overheidsgeld beschikbaar is gesteld; een vergelijkbare situatie als in de jaren tachtig van de vorige eeuw bij de monumentenzorg. 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 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 overheidseuro leidt tot een particuliere investering van 2,78 euro[47]. Ook werd aangetoond dat de verval- en inflatiekosten van monumenten alleen maar

[46] Algemene Rekenkamer (2015), *Om hoeveel geld gaat het?* Op www.rekenkamer.nl, geraadpleegd maart 2015.
[47] Nationaal Restauratiefonds (2007), *Investeren in Monumenten*, Hoevelaken.

CONCEPT

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.

Natuur is uiteraard niet één op één te vergelijken met monumenten. Het gaat bijvoorbeeld vaak om een andere schaalgrootte en andere eigendomsposities. Toch kan de financiering van monumenten tot inspiratie dienen voor (een deel van) de financiering van natuurbehoud. Als we kijken naar de primaire verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid (de verantwoordelijkheid voor rijksnatuurmonumenten) constateren we vooraf dat hiervoor overheidsmiddelen nodig blijven. Ondanks het succes van andere financieringsinstrumenten in de monumentenzorg, investeert de rijksoverheid ook daar nog flink met subsidies in het behoud van rijksmonumenten. Bepaalde rijksmonumenten lenen zich namelijk nauwelijks voor financieringsconstructies. Datzelfde zal het geval zijn voor een deel van de rijksnatuurmonumenten, mogelijk nog in grotere mate dan bij rijksmonumenten. Inbedding van de rijksnatuurmonumenten in grotere Nationale Parken is dan ook van wezenlijk belang.

4.3 Naar een transparante, gebiedsgerichte financiering

Behalve dat er te weinig middelen beschikbaar zijn om de natuuropgave te verwezenlijken, constateert de commissie dat de relatie tussen beschikbare budgetten en de specifieke natuurgebieden onvoldoende helder is. Het Rijk keert haar uitgaven voor natuur grotendeels uit via het Provinciefonds. De provincies bekostigen natuur o.a. 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. Uiteraard stellen provincies SNL-subsidies vast op basis van oppervlakte natuur en de daar aanwezige natuurdoeltypen. In de praktijk worden de subsidies echter veelal als lump sum voor de hele provincie uitgekeerd aan de terreinbeherende organisaties. De lump-sumovereenkomsten zijn prestatieafspraken op hoofdlijnen tussen de provincie en de natuurbeheerder over het natuurbeheer en de verantwoording daarover voor minimaal zes jaar[48].

Toetsing achteraf door de provincies, op de verwezenlijkte doelen in de specifieke natuurgebieden vindt slechts sporadisch plaats. De commissie is van mening dat er meer transparantie nodig is in de besteding van middelen. Door – in analogie met de bekostiging van monumenten – de financiering te oormerken voor duidelijk aangewezen natuurgebieden (rijksnatuurmonumenten) verwacht de commissie dat een groter deel van de rijksmiddelen daadwerkelijk ten goede komt aan de doelen van die gebieden en aan het nationaal natuurbelang. Vanuit hun centrale positie in de uitvoering van het natuurbeleid kunnen de provincies ervoor zorgen dat het geld wordt besteed aan die ingrepen (beheer en ontwikkeling), die in het betreffende gebied het grootste positieve resultaat hebben voor

[48] Bij12 (2014), *Subsidiestelsel Natuur en Landschapsbeheer 2015*

CONCEPT

de natuurkwaliteit. Daarmee wordt de aansturing directer en de controle op doelbereiking eenvoudiger.

Hieronder beschrijven we elementen die bijdragen aan een efficiëntere besteding van middelen en het genereren van extra middelen voor rijksnatuurmonumenten, binnen de ruimere omgeving van Nationale Parken (nieuwe stijl). In samenhang vormen deze elementen een flexibele financieringssytematiek waarbij de onderscheiden elementen meer of minder nadruk kunnen krijgen, afhankelijk van de specifieke omstandigheden in een Nationaal Park. De commissie heeft de praktische toepasbaarheid en te verwachten haalbaarheid ter toetsing voorgelegd in drie pilotgebieden (zie Bijlage III) en voortgebouwd op concrete praktijkvoorbeelden. De resultaten daarvan zijn meegenomen in de volgende paragrafen.

4.4 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;

CONCEPT

- 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 de commissie tentatief aanmerkt als Nationaal Park is de grond (gedeeltelijk) in eigendom van particulieren. Dat gaat 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 te verenigen in een collectief. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een Vereniging van Eigenaren of een coöperatie. 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. 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 luidden een geforceerde privatisering en opdeling van die gronden in.

In de afgelopen decennia zijn de grote terreinbeherende 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 terreinbeherende organisaties door de jaren in bezit

CONCEPT

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 terreinbeherende 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-verband[49]: "*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

De bedoelde collectieven zijn verbonden aan één Nationaal Park. 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 verzorgt de gemeenschappelijke exploitatie en het beheer van de gezamenlijke gronden, binnen de geldende kaders van het Nationaal Park. 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 terreinbeherende 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 de spelregels voor besluitvorming en de beslissingsbevoegdheid zelf 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 rechtsvorm[50]. 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 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

[49] Interprovinciaal Overleg (2014), *Notitie 'Beheer en eigendom van natuur'*

[50] 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.

CONCEPT

Een collectief van particuliere eigenaren verzorgt voor de leden het geregel en de procedures die gemoeid 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 veld[51]. 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 terreinbeherende 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)[52]. 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 terreinbeherende organisaties. Met particulieren zal zo’n relatie nog opgebouwd moeten worden.

[51] www.bosgroepen.nl, geraadpleegd: april 2015.

[52] 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

CONCEPT

- *Scepsis 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 voor de gevestigde terreinbeherende 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

In een groot aantal van de rijksnatuurmonumenten en zeker in de tentatief aangeduide Nationale Parken 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 aanknopingspunten[53]. 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.

[53] 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.

CONCEPT

Verbinden van bedrijven en instellingen met Nationale Parken

Het stimuleren van inpasbare bedrijvigheid binnen het grondgebied van een Nationaal Park biedt de mogelijkheid om via bijdragen, belastingen en heffingen middelen te genereren voor het beheer. Daarnaast zou bij elk Nationaal Park ingezet moeten worden op het verbinden van bedrijven en instellingen 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 instellingen. Met een bedrijf of instelling dat 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 instellingen 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 instellingen 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 vestigingsklimaat[54]. Daarnaast biedt de aanwezigheid van natuur mogelijkheden voor arrangementen in de gezondheidszorg (zie ook *biowalking* in 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 instelling 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 instelling 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 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 overliet[55]. 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

[54] EY (2014), *Barometer Nederlands vestigingsklimaat 2014; Nederland stabiel sterk*, The attractivenss surveys van EY

[55] Nationaal Groenfonds (2010), *Op weg naar een betere natuurcompensatie*

CONCEPT

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 op de biodiversiteit wil of moet compenseren[56]. 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.

CONCEPT

[56] Nationaal Groenfonds (2014), *Mogelijkheden voor private en maatschappelijke financiering voor natuur*

Voorbeeld: 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

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.

Voorbeeld: Natuurmanagementplan Moerdijk

Het Havenschap Moerdijk heeft samen met de gemeente Moerdijk, Bedrijvenkring Industrieterrein Moerdijk, provincie Noord-Brabant en Staatsbosbeheer het initiatief genomen om de groei van de bedrijvigheid op het haven- en industrieterrein te koppelen aan investeringen in natuur en omgevingskwaliteit. Hiertoe is op dit moment een natuurmanagementplan in ontwikkeling. Uitganspunt 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 industrieterrein 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.

CONCEPT

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 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 middle 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 Natuurontwikkeling (2013) 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 natuurvoedsel, wildernisvlees).

CONCEPT

Voorbeeld: Natuurcertificaten in Maalschap Wolfhaag

Het gebied Maalschap 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. De kern van het gebied ligt rond het gehucht Wolfhaag. Daaromheen koopt Ark grond aan, zodat er een aaneengesloten gebied ontstaat. Wanneer de gronden zijn ingericht draagt Ark het gebied over aan een terreinbeheerder. In het Maalschap Wolfhaag gaat het om wildernisnatuur die begraasd wordt en die voor iedereen toegankelijk is.

Mede-eigenaarschap
Ark wil in het Maalschap Wolfhaag mensen verbinden met de natuur door hen mede-eigenaar te maken. 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. De bewoners in het gebied zelf lijken vooralsnog terughoudend tegenover het mede-eigenaarschap. Daar worden meerdere redenen voor genoemd:
ontbreken van direct 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 hebben niet het gevoel heeft dat het gebied bedreigd wordt, omdat het immers al in handen is van een natuurorganisatie. He gebied wordt nu ook al ontwikkeld en beschermd met steun van de overheid.

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 kan groeien. 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.

4.5 Gebiedsfondsen

De commissie verwacht dat het oprichten van gebiedsfondsen voor Nationale Parken kan bijdragen aan de transparantie van de financiering van die gebieden. In gebiedsfondsen 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. De commissie acht de provincie vanuit haar verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het natuurbeleid de aangewezen partij om de regie te voeren in

CONCEPT

rijksnatuurmonumenten en het initiatief te nemen om met de partijen in het gebied gebiedsfondsen in te stellen.

Streek- en gebiedsfondsen zijn 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 fondsvorming[57]:

- 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 hebben[58]. 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.

CONCEPT

[57] LEI (2011), Lessen voor succesvol investeren in landschap, LEI-publicatie 11-119
[58] www.streekfonds.nl, geraadpleegd: februari 2015

Voorbeeld: 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[59] [60].

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.

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 verdiencapaciteit 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).

[59] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Provinsje Fryslan, Provincie Groningen en Provincie Noord-Holland (2011), Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds, Harlingen
[60] Waddenfonds (2013), *Jaarverslag 2013: publieksversie*

CONCEPT

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);
- streekrekeningen[61];
- verdienvermogen van het natuurgebied;
- bijdragen en belastinggelden uit de gemene gronden.

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.

4.6 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

[61] 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.

CONCEPT

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 voorwaarden[62] 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.

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 de Maasduinen, kan een zogenaamde samenwerkingsrangschikking aanvragen. Het gaat dan om

[62] 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.

CONCEPT

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 (2009) en door het kabinet in overweging genomen (Bleker, 2011).

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 subsidies (Luisman en Smit, 2009). 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 belastingstelsel (Ministerie van Financiën, 2014) 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.

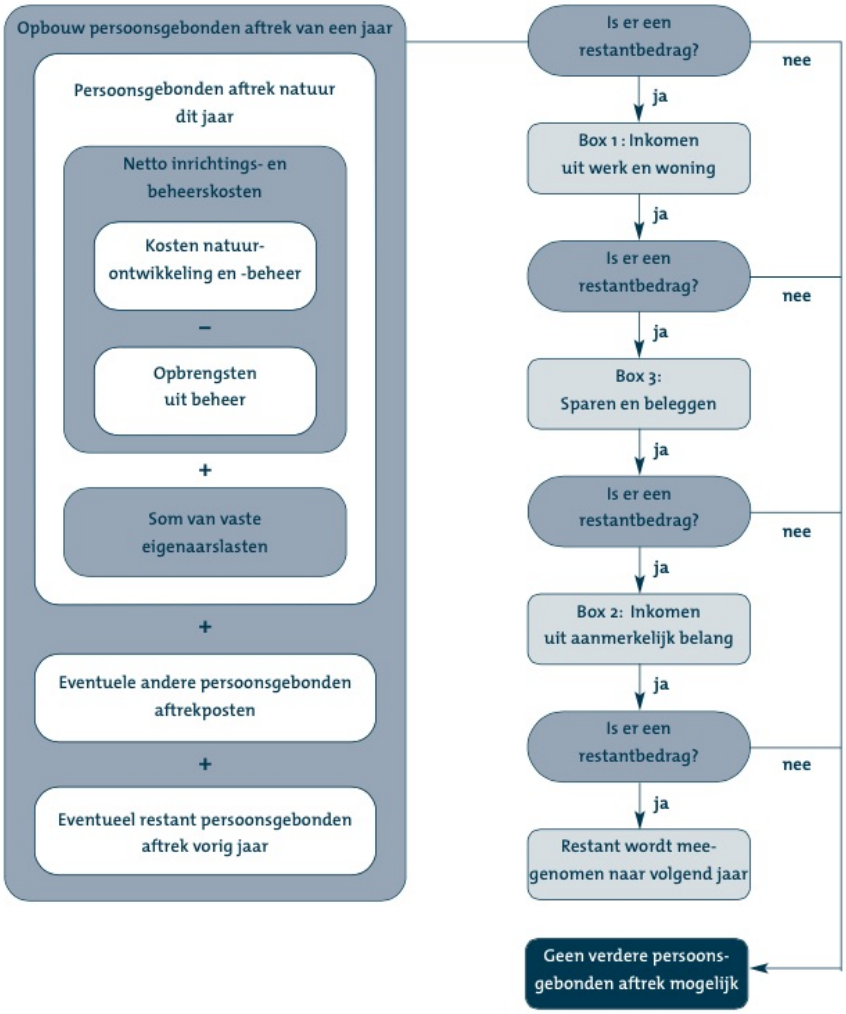
Bij de voorgestelde persoonsgebonden aftrek voor natuur komen de volgende uitgaven, die verband houden met beheer en ontwikkeling van natuur, in aanmerking voor aftrek:

- 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

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):

CONCEPT



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 natuurbeheer (Bakker, 2010).

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.

CONCEPT

5 De verdeling van verantwoordelijkheden

5.1 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 Beschermde 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 andere partijen.

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 delicten[63].

De nationale belangen die geadresseerd worden in rijksnatuurmonumenten vraagt 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, 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 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.

[63] Infomil (2010), *Factsheet Wabo en rijksmonumenten*

CONCEPT

- 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.

5.2 De verantwoordelijkheid van provincies

Na de decentralisatie zijn de provincies verantwoordelijk voor het natuurbeleid[64]. 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 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 voor de Nationale Parken een ontwikkelingsgerichte aanpak te formuleren, zoals in paragraaf 3.2 beschreven. De provincies moeten ook het voortouw nemen om ervoor te zorgen dat voor de Nationale Parken gebiedsfondsen (zie paragraaf 4.5) 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.

5.3 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.

[64] Zoals hierboven betoogd laat dit de rijksverantwoordelijkheid voor internationaal aangegane verplichtingen ongemoeid.

CONCEPT

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.

5.4 Overzicht van verantwoordelijkheden

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

	Verantwoordelijkheden		
	Rijk	**Provincie**	**Gemeente**
Nationale Parken (NP)	• Aanwijzen op hoofdlijnen • Kaders stellen voor het NP-stelsel	• Definitieve begrenzing NP • Aansturing en gebiedsregie in NP • Ontwikkelingsgerichte aanpak NP formuleren • Instellen gebiedsfondsen	• Definitieve begrenzing NP • Sturen gebiedsontwikkelingen
Rijksnatuurmonumenten	• Aanwijzen • Kaderstelling • Leveren financieel en juridisch instrumentarium • Zorgplicht voor en toezicht op doelbereiking	• Voordragen rijksnatuurmonumenten • Beheerplannen	• Voordragen rijksnatuurmonumenten
Provinciale natuurmonumenten		• Aanwijzen • Kaderstelling • Leveren financieel en juridisch instrumentarium • Zorgplicht voor en toezicht op doelbereiking	
Gemeentelijke natuurmonumenten			• Aanwijzen • Kaderstelling • Leveren financieel en juridisch instrumentarium • Zorgplicht voor en toezicht op doelbereiking

CONCEPT

2150

CONCEPT

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_geld_gaat_het.
- Atelier Rijksbouwmeester (2008), *Ruimte met karakter, Sturen op de kwaliteit van het cultuurlandschap*
- Bij12 (2014), *Subsidiestelsel Natuur en Landschapsbeheer 2015*
- Biosphärenreservat Bliesgau (2015) www.biosphaere-bliesgau.eu/index.php/de/rahmenkonzept, geraadpleegd d.d. 15 januri 2015.
- Commissie Verhoeven (1975), *Nota Nationale Parken*
- EY (2014), *Barometer Nederlands vestigingsklimaat 2014; Nederland stabiel sterk*, The attractivenss surveys van EY,
- Infomil (2010), *Factsheet Wabo en rijksmonumenten*
- IPO (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 (2011), Lessen voor succesvol investeren in landschap, LEI-publicatie 11-119
- 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 (2014), *Mogelijkheden voor private en maatschappelijke financiering voor natuur*
- Nationaal Restauratiefonds (2010), *Investeren in monumenten*
- Nationale Naturlandschaften (2015) www.nationale-naturlandschaften.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*.

CONCEPT

- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013), *Onbeperkt Houdbaar: naar een robusst natuurbeleid*
- Ravesteyn, N., W. Hornis, F. Verwest en H. Thorborg (2005), Het gras bij de buren: 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
- 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.
- 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: sww.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

CONCEPT

BIJLAGE I Beschrijving van categorieën voor natuur en landschap

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende soorten beschermde gebieden voor natuur- en landschapsbescherming in Nederland. In deze bijlage worden de verschillende gebieden nader toegelicht.

Tabel 1 Overzicht van categorieën natuur en landschap

Natuur	(Cultuur)landschap

Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur):
• Doel:
  ○ Behoud en herstel biodiversiteit
  ○ Aaneengesloten netwerk natuurgebieden
• Grondslag: beleidsmatig (Natuurpact 2013)
 	
Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (Natura2000):
• Doel:
  ○ Soortenbescherming
  ○ Bescherming habitattypen
• Grondslag: Flora- en Faunawet, Natuurbeschermingswet 1998, EU-Richtlijnen
 	
Beschermde Natuurmonumenten (vervalt indien aangewezen als Natura2000):
• Doel:
  ○ Natuurwetenschappelijke betekenis
  ○ Natuurschoon
• Grondslag: Natuurbeschermingswet 1998
 	
Nationale Parken (onderdeel EHS en Natura2000):
• Doel:
  ○ Bescherming en ontwikkeling van natuur en landschap
  ○ Natuurgerichte educatie
  ○ Educatie en voorlichting
  ○ Onderzoek
• Grondslag: beleidsmatig, instelling door minister van LNV (thans EZ)
 	
Landgoederen ex Natuurschoonwet
• Doel:
  ○ Voorkomen versnippering landgoederen
  ○ Voorkomen aantasting natuurschoon
• Grondslag: Natuurschoonwet 1928
	Beschermd landschapsgezicht (nog nooit toegepast)
	• Doel:
	  ○ Bescherming cultuurhistorische kwaliteiten
	• Grondslag: Natuurbeschermingswet 1928
	
	Cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationaal belang
	• Doel:
	  ○ Instandhouding van uitzonderlijke universele waarden
	  ○ Instandhouding landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten
	• Grondslag: Beleidsmatig; Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
	
	Rijksbufferzones (vervallen):
	• Doel:
	  ○ Bescherming tegen stedelijke druk
	  ○ Recreatie en groen
	• Grondslag: beleidsmatig; Nota Ruimte
	
	Belvederegebieden (vervallen)
	• Doel:
	  ○ Meer prioriteit voor cultuurhistorische waarde
	• Grondslag: beleidsmatig; Nota Belvedere
	
	Nationale Landschappen (vervallen):
	• Doel:
	  ○ Behouden, beschermen en versterken landschappelijke kwaliteiten
	• Grondslag: beleidsmatig; Nota Ruimte

Natura 2000 (of Vogel- en Habitatrichtlijngebieden)

Sommige soorten, ecosystemen en landschappen komen buiten onze landsgrenzen niet of weinig voor. Als ze uit Nederland verdwijnen, dan verdwijn ze ook voor een belangrijk gedeelte uit Noordwest-Europa. Om soorten en ecosystemen in Europa te beschermen werd in 1979 de Europese Vogelrichtlijn van kracht en in 1992 de Europese Habitatrichtlijn. Samen leggen zij de bescherming van soorten en habitats in de Europese Unie vast. Beide richtlijnen samen beogen een Europees netwerk van beschermde gebieden te creëren, aangeduid als Natura 2000. Het beoogde

CONCEPT

netwerk omvat gebieden waar habitats van Europees belang en/of soorten van Europees belang worden aangetroffen [Janssen & Schaminée, 2009].

De Nederlandse Natuurbeschermingswet 1967 maakte het onder andere mogelijk om gebieden aan te wijzen als Beschermde- en Staatsnatuurmonumenten en ze zo te beschermen. Ook werd door de Natuurbeschermingswet 1967 een aantal soorten planten en dieren beschermd, die niet werden beschermd door wetten die al eerder tot stand waren gekomen (o.a. Vogelwet, Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten). De Natuurbeschermingswet 1967 voldeed echter niet aan de verplichtingen die in de EU-richtlijnen en andere internationale verdragen worden gesteld aan de bescherming van gebieden en soorten. Daarom is in 1998 een nieuwe natuurbeschermingswet tot stand gekomen, die zich alleen richt op gebiedsbescherming: de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998). De verplichtingen voor soortenbescherming zijn overgenomen in de Flora- en Faunawet 1998.

Nederland heeft in 2003 141 gebieden bij de Europese Commissie aangemeld, die beschermd moeten worden onder de Habitatrichtlijn. Samen met de al eerder aangewezen Volgelrichtlijngebieden vormen ze het Nederlandse deel van het Natura 2000-netwerk. Later werden nog enkele gebieden aangewezen en verruimd. De Natura 2000-gebieden zijn door de Rijksoverheid geselecteerd op basis van door de EU opgestelde referentielijsten van habitattypen en soorten. Wanneer een habitattype of soort van de lijst voorkomt in een gebied, dan is de lidstaat verplicht het betreffende gebied aan te melden. Uiteindelijk zijn de Natura 2000-gebieden vastgesteld in seminars bij de EU. Daarna werd de definitieve begrenzing van de gebieden op nationaal niveau vastgesteld en tenslotte zijn ze vastgelegd d.m.v. aanwijzingsbesluiten. De aanwijzingsbesluiten omvatten de instandhoudingsdoelen voor de afzonderlijke gebieden. Daarmee heeft de Rijksoverheid verantwoordelijkheid op zich genomen om deze belangrijke natuur en landschappen te beschermen. De bescherming in de Natura 2000-gebieden richt zich op de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen. Deze gunstige staat van instandhouding is voor habitattypen en soorten gedefinieerd in termen van verspreiding, omvang (oppervlakte of populatiegrootte), kwaliteit van het leefgebied en toekomstperspectief [Janssen & Schaminée, 2009]. Het Rijk rapporteert periodiek aan de Europese Commissie over de staat van instandhouding van de soorten en habitattypen in de Natura 2000-gebieden.
Nederland heeft nu 165 Natura 2000-gebieden. Een probleem dat zich voordoet is dat veel habitattypen en soorten waarvoor het rijk zich (ook internationaal) verantwoordelijk heeft gesteld in een ongunstige staat van instandhouding verkeren [PBL, 2011]. De belangrijkste oorzaken daarvan zijn vermesting, verzuring, verdroging, de slechte waterkwaliteit en het gebrek aan ruimtelijke samenhang voor het behoud van intacte ecosystemen met de bijbehorende inheemse planten en dieren [Compendium voor de Leefomgeving, 2014]. Het rijk is verplicht om een gunstige stand te bereiken (er geldt echter geen termijn).

Beschermde Natuurmonumenten
De Natuurbeschermingswet 1967 kende zowel Staats- en Beschermde Natuurmonumenten. In de Natuurbeschermingswet 1998 is dat onderscheid losgelaten en bestaan er alleen nog Beschermde Natuurmonumenten. Bij Beschermde Natuurmonumenten gaat het vooral om bijzondere ecosystemen (terreintypen) en andere terreingebonden zaken zoals geologische of landschappelijke aspecten. De Beschermde Natuurmonumenten kunnen worden aangewezen door het Rijk (thans door de minister van EZ). Beschermde Natuurmonumenten die overlappen met de (later) aangewezen Natura 2000-gebieden zijn komen te vervallen. Dat gold voor een groot deel van de Beschermde Natuurmonumenten. Toch resteren er nog 63 Beschermde Natuurmonumenten die niet zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Deze hebben wel wettelijke bescherming volgens de Nbw.

Nationale Parken
Nederland heeft 20 Nationale Parken, die sinds de jaren tachtig zijn aangewezen door de toenmalige minister van LNV. “Een nationaal park is een aaneengesloten gebied van ten- minste 1.000 ha,

CONCEPT

bestaande uit natuurterreinen, wateren en/of bossen, met een bijzondere natuurlijke en landschappelijke gesteldheid en een bijzonder planten- en dierenleven. (..)Een nationaal park wordt aangewezen of erkend door de Rijksoverheid en onder toezicht van de overheid als geheel beheerd, volgens richtlijnen die door de Rijksoverheid zijn vastgesteld. Doel van het beheer is de instandhouding en/of ontwikkeling van de aanwezige natuurwetenschappelijke, landschappelijke en cultuurhistorische hoedanigheden, waar- bij binnen deze doelstelling mogelijkheden worden geschapen voor het kennis nemen en genieten van de schoonheid en de waarde van het gebied" [Verhoeven, 1975]. Gezamenlijk beslaan de parken ruim 120.000 hectare [SNP, 2014]. De hoofdfunctie van een nationaal park is natuurbehoud, maar in een nationaal park is recreatief medegebruik mogelijk, zolang dit geen schade berokkent aan natuur en landschap. De Nationale Parken zijn volledig onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur (thans Natuurnetwerk Nederland) en overlappen grotendeels met de aangewezen Natura 2000-gebieden.

Ecologische Hoofdstructuur (thans Natuurnetwerk Nederland)

Het doel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) was vergroten en ontsnipperen van de natuur in Nederland. De EHS zou dus een verbindingsstuk moeten zijn. De EHS als netwerk is noodzakelijk om aan de verplichtingen voor een gunstige staat van instandhouding in de Natura 2000-gebieden te kunnen voldoen.

Medio 2013 maakten het Rijk en de provincies afspraken over een zogenaamd Natuurpact. Daarin werden de hoofdlijnen voor een nieuw natuurbeleid uitgezet. Daarin wordt niet langer gesproken over de EHS, maar over het Natuurnetwerk Nederland. Met het Natuurpact is de Rijksrol nu beperkt tot het opstellen kaders en ambities. De provincies zijn verantwoordelijk voor het beheer en de ontwikkeling van het Natuurnetwerk Nederland. Uitvoering geven aan de netwerkgedachte is nu dus een provinciale taak. Het Rijk is alleen juridisch verantwoordelijk voor het nakomen van Europese verplichtingen.

Landgoederen

De Natuurschoonwet 1928 (NSW) is bedoeld om landgoederen in de bestaande toestand in stand te houden. Een NSW-landgoed is tenminste 5 ha groot en bestaat voor tenminste 30% uit houtopstanden of natuurterreinen. Aanwijzing als landgoederen kan plaatsvinden na een verzoek van de eigenaar, vruchtgebruiker of erfpachter. De ministers van EZ en Financiën beslissen gezamenlijk op een verzoek. De NSW is een belastingwet die eigenaren, vruchtgebruikers en erfpachters onder voorwaarden belastingvoordelen biedt. NSW-landgoederen liggen verspreid over heel Nederland met een grote concentratie in het gebied tussen Utrecht, Arnhem, Enschede en Zwolle.

Rijksbufferzones (vervallen)

Rijksbufferzones waren door de Rijksoverheid aangewezen gebieden die verstedelijkte gebieden onderling scheidden. Met de aanwijzing van Rijksbufferzones werd de groene ruimte binnen stedelijke netwerken gevrijwaard van grootschalige bebouwing. Rijksbufferzones hadden tot doel om voldoende groene ontspanningsmogelijkheden te bieden omwille van de leefbaarheid, van het welzijn en de gezondheid van bewoners en van de concurrentiepositie van Nederland.

Het Rijksbufferzonebeleid vindt zijn oorsprong in de jaren vijftig van de vorige eeuw. Destijds stuurde het Rijk op streek- en bestemmingsplannen en kocht gronden aan voor recreatie, natuur en blijvende landbouw. Uit onderzoek is gebleken dat de Rijksbufferzones aantoonbaar minder zijn verstedelijkt dan het gebied daarbuiten. In de Nota Ruimte werden nog 11 Rijksbufferzones aangewezen. Deze zijn met de herziening van het rijksbeleid voor landschapsbescherming onder Rutte-I komen te vervallen. De bescherming van de voormalige Rijksbufferzones is nu gedeeltelijk geregeld met de bescherming van Cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationaal belang in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (zie hieronder).

Nationale Landschappen (vervallen)

CONCEPT

Het beleid voor de rijksbufferzones overlapte deels met de Nationale Landschappen. Nationale Landschappen zijn gebieden waarbinnen zich een unieke combinatie van agrarisch gebied, natuur en cultuurhistorie bevinden. Het beleid richtte zich op het behouden, beschermen en versterken van deze landschappelijke kwaliteiten. In de Nota Ruimte (2004) werden 20 Nationale Landschappen aangewezen. Nationale Landschappen verschillen van Nationale Parken omdat ze ook plaats geven aan wonen, landbouw en bedrijvigheid; naast natuurlijke en culturele elementen spelen ook de gebruikswaarde en belevingswaarde een grote rol. Met de genoemde herzieining van het rijksbeleid voor landschapsbescherming onder Rutte-I is het rijksbeleid voor Nationale Landschappen komen te vervallen. Net als bij de Rijksbufferzones is de bescherming van de voormalige Rijksbufferzones deels geregeld met de bescherming van Cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationaal belang in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (zie hieronder).
De samenwerkingsverbanden van bij het Nationale Landschappen-beleid betrokken partners (provincies, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke partners) zijn in veel gevallen blijven bestaan. Zij noemen zich ook nog “Nationale Landschappen.”

UNESCO Werelderfgoed
Het Werelderfgoedverdrag bestaat sinds 1972 (door Nederland geratificeerd in 1992) en is bedoeld om cultureel en natuurlijk erfgoed dat van unieke en universele waarde is voor de mensheid, beter te kunnen bewaren voor toekomstige generaties. UNESCO combineert in zijn beschermingsregime natuur en cultuur. Zo is de Waddenzee een natuurlijke werelderfgoed site en de grachtengordel in Amsterdam een culturele site. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) zijn de sites op de werelderfgoedlijst van UNESCO benoemd tot “cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationaal belang.”

Cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationaal belang
In de Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte (SVIR) zijn “cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationaal belang” benoemd. Het beleid van de SVIR richt zich op de instandhouding van uitzonderlijke universele waarden en van landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten. De manier waarop bescherming van deze kwaliteiten is geregeld ligt vast in uiteenlopende beleidsdocumenten en regelgeving, afhankelijk van het onderwerp. Het Rijk zet daarbij voorazl in op bestuurlijke afspraken met gemeenten.
De cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationaal belang betreffen negen gebieden en monumenten buiten steden en dorpen die op de Werelderfgoedlijst van UNESCO zijn geplaatst, acht wederopbouwgebieden, 80 landschappen die beschermd zijn door de Monumentenwet en het vrije uitzicht vanaf de Noordzeekust.

Beschermd Landschapsgezicht
De Nbw 1988 biedt provincies de mogelijkheid om een ‘beschermd landschapsgezicht’ aan te wijzen. Een beschermd landschap is een “samenstel van onbebouwde terreinen of van bebouwde en onbebouwde terreinen dat vanwege zijn structuren, patronen of elementen dan wel anderszins vanwege zijn uiterlijke verschijningsvorm, historisch-landschappelijk van algemeen belang is.” Het instrument heeft een vergelijkbare werking als het beschermde stads- en dorpsgezicht uit de Monumentenwet 1988. De bescherming richt zich dus vooral op de cultuurhistorische kwaliteiten van een gebied. Het verschilt daarmee van Nationale Parken omdat daar vooral de bescherming van natuur aan de orde is.
De bevoegdheid om beschermde landschapsgezichten aan te wijzen is nog nooit gebruikt door provincies. Zij zien de meerwaarde van dit instrument niet ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening [Atelier Rijksbouwmeester]. en komt naar verwachting te vervallen in de wetsherziening van 2014.

CONCEPT

BIJLAGE II Totstandkoming advies

CONCEPT

BIJLAGE III Drie pilotgebieden

Inleiding

De commissie heeft in drie pilotgebieden haar bevindingen getoetst. Met de stakeholders in de betreffende gebieden zijn de denkrichtingen uit de discussienotitie verbonden met de dagelijkse praktijk en ideeën die daar leven. De denkrichtingen zijn nog niet daadwerkelijk uitgevoerd, maar er is aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- nader verkennen van de denkrichtingen 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 Biesbosch

Kenmerken

De Biesbosch is een Nationaal Park dat voor het grootste deel ook is aangemeld als Natura-2000 gebied. Staatsbosbeheer is er de grootste grondeigenaar en beheerder (6.500 ha). De rest van het oppervlak (ongeveer 2.500 ha) is in eigendom of beheer van het Parkschap Biesbosch[65]. De commissie heeft Nationaal Park De Biesbosch als pilotgebied gekozen omdat het om een rijksnatuurmonument gaat dat de provinciegrens overschrijdt. Daarnaast bevinden zich in en bij het gebied enkele grote private spelers, 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.

Financiën

Beheer en ontwikkeling van De Biesbosch worden gefinancierd uit de budgetten van Staatsbosbeheer en het Parkschap De Biesbosch. Het budget van Staatsbosbeheer is opgebouwd uit beheersubsidies (SNL-subsidies[66]), 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.

Conclusie

Hoewel Staatsbosbeheer en het Parkschap steeds meer samen werken op het gebied van natuurbeheer, benaderen zij het gebied vaak nog verschillend. Vanuit hun (vroegere) rollen hebben zij uiteenlopende visies op beleefbaarheid en toegankelijkheid van natuur. Naar aanleiding van de discussienotitie blijken Staatsbosbeheer en het Parkschap bereid te zijn om te onderzoeken op welke

[65] Parkschap Biesbosch is een Gemeenschappelijke Regeling van vier Biesboschgemeenten (Dordrecht, Sliedrecht, Werkendam en Drimmelen) en twee provincies (Zuid-Holland en Noord-Brabant). In het Parkschap Biesbosch is een aantal voormalige recreatieschappen en het Overlegorgaan Nationaal Park samengevoegd.

[66] Provincies subsidiëren het beheer van natuurgebieden via de zogenaamde subsidiestelsel Natuur en Landschapsbeheer (SNL). Het SNL is een landelijke subsidiesystematiek waarmee terreinbeherende 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.

CONCEPT

wijze men kan toegroeien naar één coördinerend orgaan voor een geïntegreerde gebiedsontwikkeling. Daarbij moet er gewerkt worden aan een intensievere verbondenheid van private partijen aan De Biesbosch. Het coördinerend orgaan wordt bij voorkeur gekoppeld aan een onafhankelijk gebiedsfonds. Zo'n fonds biedt de mogelijkheid om geldstromen inzichtelijk te maken en te houden. Ook maakt het het aantrekkelijk(er) voor het grotere bedrijfsleven (en voor andere donateurs) om zich aan het gebied te committeren. Zij hebben 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

Kenmerken

Naam gebied: Nationaal Park De Maasduinen.
Oppervlakte: 4.212 ha (Nationaal Park De Maasduinen, 2009).
Status in het natuurbeleid: Natura 2000-gebied; Nationaal Park.

Het grondeigendom in het Nationaal Park 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 Bergen[67] en Staatsbosbeheer. Ongeveer een kwart van het oppervlakte van het natuurgebied is bezit van vele kleine particuliere eigenaren. Hun grondbezit loopt uiteen van enkele honderden vierkante meters tot enkele tientallen hectaren.

Keuze als pilotgebied

De commissie heeft Nationaal Park De Maasduinen als pilotgebied geselecteerd vanwege de grote vertegenwoordiging van kleine(re) particuliere eigenaren. Vanuit de overweging dat het versterken van eigenaarschap en particuliere betrokkenheid een grote bijdrage kan leveren aan efficiënte besteding van middelen voor natuur, is de commissie het gesprek aangegaan met de partijen in het gebied. Naar aanleiding van de ideeën in de discussienotitie blijken de kleine(re) particulieren in De Maasduinen zeer bereid te zijn om zich te verenigen en zich gezamenlijk in te zetten voor het natuurgebied.

Investeringen in de natuur

De investeringen in het Nationale park worden afgestemd via het Overlegorgaan Nationaal Park De Maasduinen. Daarin hebben het Limburgs Landschap, Staatsbosbeheer, de gemeente Bergen en de particulieren een afgevaardigde. Daarnaast neemt het IVN (Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid) deel aan het Overlegorgaan. Tot op heden maakt het Overlegorgaan een "meerjaren bestedingenplan" ('Kwaliteitsimpuls') op basis waarvan de Provincie Limburg stimuleringssubsidies verleent voor de inrichting van het natuurgebied, kwaliteitsverbetering, natuureducatie, vermaatschappelijking van natuur, recreatie & toerisme, promotie, marketing & voorlichting, onderzoek en projectmanagement. De stimuleringssubsidies omvatten ook gelden voor natuurbeheer, aanvullend ten opzichte van SNL-subsidiëring. Deze stimuleringssubsidies worden door de provincie uitbetaald aan een betaalstichting ('Stichting Overlegorganen Nationale Parken' (SOONP)). De voorzitter van De Maasduinen vormt –samen met de voorzitters van de twee andere Limburgse nationale parken (Meinweg en Groote Peel) het bestuur van SOONP. SOONP stelt 'doorbeschikkingen' op voor de afzonderlijke subsidieontvangers. De subsidieontvangers leggen ieder afzonderlijk financiële verantwoording af richting SOONP.

Het Limburgs Landschap en Staatsbosbeheer sluiten daarnaast met de provincie partnercontracten af voor het beheer van hun natuurgebieden in de gehele provincie. Daarin worden de SNL-gelden

[67] Het natuurbeheer voor de gemeente Bergen wordt uitgevoerd door Stichting De Marke.

CONCEPT

voor reguliere inrichting en beheer door deze organisaties gebundeld met nog enkele andere geldstromen. Het Limburgs Landschap en Staatsbosbeheer ontvangen daarmee een lump-sum subsidie, waar de SNL-subsidies voor De Maasduinen onderdeel van vormen.

Verder verleent de provincie nog exploitatiesubsidies aan – voor zover actief in De Maasduinen – het Limburgs Landschap en het IVN. Het is niet duidelijk in hoeverre deze provinciebrede exploitatiesubsidies eveneens ten goede komen aan De Maasduinen.

Uit de gesprekken met de partijen in het gebied blijkt dat op de particuliere gronden in de Maasduinen over het algemeen de natuurdoelen (Natura 2000) niet worden bereikt. Het particuliere eigendom is versnipperd en particuliere partijen kennen elkaar niet of nauwelijks. Daardoor kan de afgevaardigde in het Overlegorgaan niet daadwerkelijk een vertegenwoordigende rol hebben richting de particulieren. Daarbij komt dat particuliere eigenaren de weg naar financiële ondersteuning (subsidies) nauwelijks weten te vinden en het is de vraag of zij op de hoogte zijn van de natuurdoelen voor het gebied.

Voorbeeld: ontbrekende schakels in heideverbindingszones

In de afgelopen jaren heeft de provincie via de grote terreinbeherende organisaties (Limburgs Landschap, Stichting De Marke en Staatsbosbeheer) flink geïnvesteerd in ontwikkeling van de ontbrekende schakels in deze heideverbindingszones. De afgelopen 15 jaar is inmiddels ruim 20 kilometer verbindingszone gerealiseerd. Individuele particulieren werden echter niet betrokken bij het verwezenlijken van de verbindingen, met als gevolg dat hun terreinen buiten de aanpak bleven. De heideverbindingszones functioneren daardoor niet zoals bedoeld. Op terreinen van Staatsbosbeheer gerealiseerde heideverbindingszones (in het noorden van De Maasduinen), zijn geïsoleerd gebleven van die in het zuidelijk deel van het natuurgebied.

Ambitie: verenigde particuliere eigenaren

De afgevaardigde van de particulieren in het Overlegorgaan Nationaal Park De Maasduinen is naar aanleiding van de discussienotitie van de commissie gestart met het opzetten van een vereniging van particuliere eigenaren in het gebied. Door een vereniging te vormen willen de particulieren 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. Zij zien mogelijkheden om op hun grond gezamenlijk verdienvermogen en maatschappelijk rendement te ontwikkelen. Naast het herstel van bovengenoemde heideverbindingszones, gaat het op dit moment onder andere om de volgende ideeën:

- ontwikkeling van Landgoed kasteelruïne Bleijenbeek. Door dat landgoed te verbinden met het natuurgebied De Maasduinen, wordt de cultuurhistorie en natuur in de omgeving opnieuw met elkaar verbonden. De kasteelruïne wordt toegankelijk gemaakt voor publiek en een aantal boerderijen op het landgoed krijgt een herbestemming gericht op beleefbaarheid van natuur en cultuur(historie).
- Verbinding van natuur en gezondheid door middel van 'Biowalking'. Het project 'Biowalking' maakt deel uit van een groter project van de Huisartsengroep Bergen, dat zich richt op positieve gezondheid in plaats van op ziekte. Zorgverzekeraar Achmea heeft dit project genomineerd voor de Achmea eerstelijns innovatieprijs.

Voorwaarden voor succes

Het initiatief van de particuliere eigenaren in De Maasduinen laat zien dat er kansen liggen voor de natuur als eigenaren samenwerken. Daarbij is steun van het provinciale bestuur onontbeerlijk. Gedeputeerde Van der Broeck van de provincie Limburg heeft die steun uitgesproken. In het laatste meerjaren bestedingenplan is daar opvolging aan gegeven door een kleine subsidie toe te kennen om de oprichting van de vereniging van eigenaren daadwerkelijk van de grond te laten komen.

CONCEPT

Ook is gebleken dat, om particuliere eigenaren ertoe te bewegen deel te nemen aan een vereniging/collectief, er naast een voordeel voor de natuur ook een voordeel voor henzelf in moet zitten. Een mogelijk voordeel is dat zij, door zich te verenigen gemakkelijker aanspraak kunnen maken op beschikbare provinciale subsidies en SNL-subsidies. Nu vraagt slechts een enkele particulier SNL-subsidie aan, via de Bosgroep Zuid-Nederland. Hierdoor blijven kansen voor investeringen in natuur onbenut. Omdat de provinciale subsidies door de provincie Limburg op basis van cofinanciering van de aanvragende partij wordt uitgekeerd, kunnen daarmee ook extra particuliere middelen vrijgespeeld worden. Daarbij kan het gaan om geld, maar ook om de inzet van menskracht door de particuliere grondeigenaren zelf en/of door mensen uit hun netwerk. Met dit laatste krijgt ook de natuurbeleving van mensen een extra impuls.

Noordoostelijke Veluwe

Algemeen

Het pilotgebied noordoostelijke Veluwe omvat grofweg dat deel van de Veluwe dat zich uitstrekt van het Kroondomein aan de zuidzijde tot de gemeente Hattem aan de noordzijde. 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 is in eigendom/beheer van uiteenlopende partijen: particuliere landgoederen (Flip Hul, Molecaten, Tongeren, Welna), gemeenten (Epe, Heerde, Hattem), het Geldersch Landschap en Kasteelen, Staatsbosbeheer, het Kroondomein en de Bosgroep Midden Nederland. De commissie heeft de noordoostelijke Veluwe geselecteerd als pilotgebied om te toetsen we 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.

Financiën

Voor regulier natuurbeheer in het gebied keert de provincie beheersubisidies (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 gefinancierd uit opbrengsten uit uiteenlopende verdienmodellen en ondernemerschap van de landgoederen. Denk daarbij aan toerisme- en recreatieactiviteiten, houtvesterij en biologische landbouw.

Conclusie

Op initiatief van de commissie[68] zijn de verschillende partijen in het gebied met elkaar in gesprek gegaan over mogelijke toekomstige samenwerking en de meerwaarde die dat kan bieden. In de gesprekken kwam naar voren dat bescherming, beheer en de toekomst van de natuur verbonden moet zijn aan maatschappelijke drijfveren en het creëren van economische en maatschappelijke waarde. De rol van de overheid is daarvan één van faciliteren en duidelijke randvoorwaarden stellen. Samenwerking tussen de partijen in het gebied zal alleen dan succesvol zijn als er een duidelijk gezamenlijk doel is, als er volledig vertrouwen is (ook van de overheid) en als er aantoonbaar voordeel is te behalen voor de individuele partijen. 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.

[68] De commissie heeft hierbij nauw samengewerkt met burgemeester Van der Hoeve van de gemeente Epe.

CONCEPT

BIJLAGE IV Tentatieve lijst van Nationale Parken (nieuwe stijl)

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

Nationaal Park nieuwe stijl	**Omvat de volgende rijksnatuurmonumenten**
1. Waddengebied	*Natura 2000 (genummerd conform de nummering die de rijksoverheid aanhoudt)*: 1. Waddenzee 2. Duinen en Lage Land Texel 3. Duinen Vlieland 4. Duinen Terschelling 5. Duinen Ameland 6. Duinen Schiermonnikoog 7. Noordzeekustzone 8. Lauwersmeer *Beschermde Natuurmonumenten*: • Oeverlanden Schildmeer • Polder Ceres • Oude dijk van Waal en Burg *Nationale Parken (oude stijl):* • Schiermonnikoog • Duinen van Texel • Lauwersmeer
2. Hollandse Duinen	*Natura 2000:* 84. Duinen Den Helder – Callantsoog 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 *Beschermde Natuurmonumenten:* - *Nationale Parken (oude stijl):* • Zuid-Kennemerland
3. Zeeuwse Delta	*Natura 2000*: 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&Saeftinghe

CONCEPT

Nationaal Park nieuwe stijl	Omvat de volgende rijksnatuurmonumenten
	123. Zwin&Kievitpolder 124. Groote Gat 125. Canisvliet 126. Vogelkreek 127. Markiezaat 128. Brabantse Wal 163. Vlakte van de Raan *Beschermde Natuurmonumenten*: • Groote Gat • Kop van Schouwen • Kop van Schouwen I • Kop van Schouwen II • Kruisdijk • Oude Dee/Breede Gooi *Nationale Parken (oude stijl):* • Oosterschelde • Grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide
4. Laag Holland	*Natura 2000*: 89. Eilandspolder 90. Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder 91. Polder Westzaan 92. Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske 93. Polder Zeevang *Beschermde Natuurmonumenten*: • Ham & Crommenije • Waterland Aeën en Drieën *Nationale Parken (oude stijl):* -
5. Vechtplassen en Botshol	*Natura 2000:* 83. Botshol 94. Naardermeer 95. Oostelijke Vechtplassen *Beschermde Natuurmonumenten*: • 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 *Nationale Parken (oude stijl):*

CONCEPT

Nationaal Park nieuwe stijl	Omvat de volgende rijksnatuurmonumenten
	-
6. IJsselmeer	*Natura 2000:* 56. Arkemheen 72. IJsselmeer 73. Markermeer & IJmeer 74. Zwarte meer 75. Ketelmeer & Vossemeer 76. Veluwerandmeren 77. Eemmeer & Gooimeer Zuidoever 78. Oostvaardersplassen 79. Lepelaarsplassen *Beschermde Natuurmonumenten:* • Toppad Urk • Staartweg Urk *Nationale Parken (oude stijl):* PM
7. Veluwe	*Natura 2000:* 57. Veluwe 58. Landgoederen Brummen 65. Binnenveld 80. Groot Zandbrink *Beschermde Natuurmonumenten:* • Buitenplaats Vosbergen *Nationale Parken (oude stijl):* • De Hoge Veluwe • Veluwezoom
8. IJssel	*Natura 2000:* 36. Uiterwaarden Zwarte water & Vecht 38. Uiterwaarden IJssel / Rijntakken *Beschermde Natuurmonumenten:* - *Nationale Parken (oude stijl):* -
9. Rijn en Waal	*Natura 2000:* 66. Uiterwaarden Nederrijn 67. Geldersche Poort 68. Uiterwaarden Waal 70. Zuider Lingedijk & Diefdijk-Zuid 71. Loevesteijn, Pompveld & Kornsche boezem 81. Kolland en Overlangbroek *Beschermde Natuurmonumenten:* • Bronnenbos Refter *Nationale Parken (oude stijl):* -
10. Lage midden Friesland	*Natura 2000:* 9. Groote wielen 10. Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving 11. Witte en Zwarte Brekken 12. Sneekermeergebied 13. Alde Feanen 14. de Deelen (*Beschermde Natuurmonumenten:* - *Nationale Parken (oude stijl):* • Alde Feanen

CONCEPT

Nationaal Park nieuwe stijl	Omvat de volgende rijksnatuurmonumenten
11. Drentse Zandgronden	*Natura 2000:* 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. Drouwenerzand 27. Drents-Friese Wold & Leggelderveld (28. Elperstroomgebied 29. Havelte Oost 30. Dwingelderveld 31. Mantingerbos 32. Mantingerzand 33. Bargerveen *Beschermde Natuurmonumenten:* • Delleburen • Elzenbroek • Overcingel *Nationale Parken (oude stijl):* • Drents Friese Wold • Drentsche AA • Dwingelderveld
12. Wieden en Weerribben	*Natura 2000:* 18. Rottige Meenthe & Brandemeer 34. Weerribben 35. Wieden 37. Olde maten & Veerslootslanden *Beschermde Natuurmonumenten:* • Antjeskolk *Nationale Parken (oude stijl):* • Weerribben-Wieden
13. Twenthe	*Natura 2000:* 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 52. Boddenbroek 53. Buurserzand & Haaksbergerveen 54. Witte Veen 55. Aamsveen 60. Stelkampsveld *Beschermde Natuurmonumenten:* • Heideterreinen Twickel • Weldam *Nationale Parken (oude stijl):*

CONCEPT

Nationaal Park nieuwe stijl	Omvat de volgende rijksnatuurmonumenten
	-
14. Salland	*Natura 2000:* 41. Boetelerveld 42. Sallandse Heuvelrug 43. Wierdense veld 44. Borkeld *Beschermde Natuurmonumenten:* • Oostermaet *Nationale Parken (oude stijl):* • Sallandse Heuvelrug
15. Winterswijk	*Natura 2000:* 61. Korenburgerveen 62. Willinks Weust 63. Bekkendelle 64. Wooldse veen *Beschermde Natuurmonumenten:* • Wildenborch • Wildenborch/Bosket • De Zumpe *Nationale Parken (oude stijl):* -
16. Maasduinen	*Natura 2000:* 69. De Bruuk 141. Oeffelter meent 142. Sint Jansberg 143. Zeldersche Driessen 144. Boschhuizerbergen 145. Maasduinen *Beschermde Natuurmonumenten:* • Terreinen Boswachterij Groesbeek *Nationale Parken (oude stijl):* • De Maasduinen
17. De Peel	*Natura 2000:* 136. Leenderbos, Grote heide & De Plateaux 137. Strabrechtse heide en Beuven 138. Weerter- en Budelerbergen & Ringselven 139. Deurnse Peel & Mariapeel 140. Groote Peel 146. Sarsven & De Banen *Beschermde Natuurmonumenten:* • Rouwkuilen *Nationale Parken (oude stijl):* • De Groote Peel
18. Midden Brabant	*Natura 2000:* 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 *Beschermde Natuurmonumenten:* • Dommelbeemden • Eendennest

CONCEPT

Nationaal Park nieuwe stijl	Omvat de volgende rijksnatuurmonumenten
	• Hildsven • Kavelen • Kooibosje Terheijden • Zwartven *Nationale Parken (oude stijl):* • De Loonse en Drunense Duinen
19. Heuvelland	*Natura 2000:* 152. Grensmaas 153. Bunder- en Elsloërbos 154. Geleenbeekdal 155. Brunsummerheide 156. Bemelerberg & Schiepersberg 157. Geuldal 158. Kunderberg 159. Sint Pietersberg & Jekerdal 160. Savelsbos 161. Noorbeemden & Hoogbos *Beschermde Natuurmonumenten:* • Grasbroek • Hoge Fronten *Nationale Parken (oude stijl):* -
20. Midden Limburg	*Natura 2000:* 147. Leudal 148. Swalmdal 149. Meinweg 150. Roerdal 151. Abdij Lilbosch & voormalig klooster Mariahoop *Beschermde Natuurmonumenten:* - *Nationale Parken (oude stijl):* • De Meinweg
21. Biesbosch	*Natura 2000:* 108. Oude Maas 110. Oude land van Strijen 111. Hollands diep 112. Biesbosch *Beschermde Natuurmonumenten:* - *Nationale Parken (oude stijl):* • De Biesbosch
22. Groene Hart	*Natura 2000:* 82. Uiterwaarden Lek 102. De Wilck 103. Nieuwkoopse plassen & De Haeck 104. Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein 105. Zouweboezem 106. Boezems Kinderdijk 107. Donkse laagte *Beschermde Natuurmonumenten:* • Geerpolder Plas • Huys ten Donck

CONCEPT

Nationaal Park nieuwe stijl	Omvat de volgende rijksnatuurmonumenten
	• Kamerikse Nessen • Niemandshoek • Oeverlanden Braassemermeer • Oeverlanden Giessen • Smoutjesvlietlanden *Nationale Parken (oude stijl):* -
23. De Noordzee	*Natura 2000:* 164. Doggersbank 165. Friese front 166. Klaverbank *Beschermde Natuurmonumenten:* - *Nationale Parken (oude stijl):* -
24. Utrechtse Heuvelrug	*Natura 2000:* - *Beschermde Natuurmonumenten:* • Meeuwenkampje • Raaphof • Schoolsteegjesbos *Nationale Parken (oude stijl):* • Utrechtse Heuvelrug

CONCEPT