

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vaste commissie voor Economische Zaken
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

18 april 2016

Hooggeachte leden van de Vaste Kamercommissie Economische Zaken,

In oktober van vorig jaar heb ik het advies 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!' aangeboden aan de Staatssecretaris van Economische Zaken. De Staatssecretaris heeft u geïnformeerd over het advies en aangegeven op welke manier hij de aanbevelingen gaat meenemen in zijn beleid¹. Naar aanleiding hiervan heeft u mij en mijn collega's Prof. dr. Schaminée en Prof. dr. Van der Zande uitgenodigd voor een nadere toelichting op ons advies. Wij nemen uw uitnodiging graag aan. Onze ontmoeting zal – zonder tegenslagen – op 7 juni a.s. plaatsvinden. Ter voorbereiding daarvan informeer ik u in deze brief nogmaals kort over de belangrijkste punten uit ons advies, mede in het licht van de stappen die de Staatssecretaris inmiddels heeft gezet.

Aanleiding van het onderzoek

De aanleiding voor het onderzoek dat ik met de heren Schaminée en Van der Zande heb uitgevoerd, ligt in mijn voormalige voorzitterschappen van zowel het Nationaal Restauratiefonds als het Nationaal Groenfonds. Indertijd heeft het Nationaal Restauratiefonds de belangstelling van de overheid voor de monumentenwereld weten te herwinnen en een koerswijziging voor de langdurige overheidsbezuinigingen weten te bewerkstelligen. De subsidie-euro's bleken namelijk te werken als een aanjager voor extra investeringen in monumenten, waardoor de overheid verdiende op zijn subsidie-euro! Tevens toonden wij aan dat uitstel van restauraties voor de overheid zeer negatieve financiële consequenties in zich herbergde, omdat de restauratiekosten enorm toenamen, niet alleen vanwege de inflatiekosten, maar met name door de toenemende vervalkosten. Bij het Nationaal Restauratiefonds werden zeer positieve ervaringen opgedaan door op een andere manier tegen subsidiëren en financieren aan te kijken. Nu worden bijvoorbeeld 70% van alle rijksmonumenten onderhouden en gerestaureerd met leningen uit het Revolving Fund van het Nationaal Restauratiefonds. Deze positieve ervaringen leken mij ook een inspiratiebron te kunnen bieden voor de natuur. De natuurwereld werd enkele jaren geleden immers – net als de monumentenwereld in de jaren tachtig van de vorige eeuw – geconfronteerd met forse bezuinigingen. Gelukkig steunde de Staatssecretaris, mevrouw Dijkema, deze gedachte en heeft zij mij gevraagd om op eigen titel te onderzoeken of het natuurbeleid zou kunnen leren van het monumentenbeleid. Het onderzoek heeft uiteindelijk geleid tot het advies 'Monumenten: Inspiratiebron voor natuur!'. Hieronder beschrijf ik kort de hoofdconclusies daarvan.

Duidelijkheid

Als je in dit tijdperk van bezuinigingen een financieel beroep wilt gaan doen op de samenleving, dan is naar de overtuiging van onze commissie duidelijkheid een vereiste. Die duidelijkheid ontbreekt naar ons oordeel nu in de wereld van de Nederlandse natuur. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Ecologische Hoofdstructuur die nu weer Natuurnetwerk Nederland is geworden. Of denk aan de Natura 2000 gebieden of de Vogel- en Habitatrichtlijnen of de Beschermden Natuurmonumenten. Voor een buitenstaander zijn de verschillen niet te doorgronden. Daarnaast zijn er gebieden aangewezen als Nationaal Park, als Nationaal Landschap en als Natuurschoonwet landgoed. Tevens was er nog sprake van Beschermden landschapsgezichten, de

¹ Brieven van Staatssecretaris Van Dam aan de Tweede Kamer d.d. 30 november 2015 en d.d. 22 maart 2016

Rijksbufferzones en Belvédère gebieden, die ondertussen weer allemaal zijn komen te vervallen. Wij adviseren daarom om – vergelijkbaar met de monumentenwereld – een eenvoudige drie-indeling van natuurgebieden te introduceren, van rijksnatuurmonumenten, provinciale natuurmonumenten en gemeentelijke natuurmonumenten. Het Rijk selecteert rijksnatuurmonumenten, dat wil zeggen natuurgebieden die op nationaal niveau prioriteit hebben, en neemt zijn verantwoordelijkheid daarvoor. Provincies en gemeenten doen hetzelfde voor respectievelijk provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten. In de monumentenwereld hebben de aanwijzingen nooit ter discussie gestaan. Er is nooit sprake van geweest om plotseling te gaan schrappen in de monumentenlijst, zelfs niet als een rijksmonument onverhoopt tot ruïne vervalt.

In onze beschouwing hebben wij ons hoofdzakelijk op de rijksnatuurmonumenten gericht. Aanwijzing zegt niets over wie de eigenaar is of wat de achtergrond van het gebied is. Het maakt wel een einde aan steeds weer nieuwe ideeën en labels in de natuurwereld. Ons voorstel was om alle natuurgebieden die door de rijksoverheid in het beleid en de regelgeving als van nationaal belang waren aangemerkt, aan te wijzen als rijksnatuurmonument. Concreet ging dat om 163 Natura 2000-gebieden, 64 Beschermde Natuurmonumenten (uit de Natuurbeschermingswet 1998) die niet als Natura 2000-gebied zijn aangewezen en 1 Nationaal Park (De Utrechtse Heuvelrug) dat niet tot beide andere categorieën hoort². Ter verduidelijking: indertijd heeft Nederland 189 Beschermde Natuurmonumenten (op grond van de Natuurbeschermingswet 1967 en 1998) en 20 Nationale Parken aangewezen (die voor een deel met elkaar overlappen). Een selectie uit deze gebieden werd later voorgedragen en uiteindelijk aangewezen als Europees Natura-2000 gebied³. In de nieuwe Wet natuurbescherming wordt alleen nog gesproken over die Natura 2000-gebieden. De Wet ziet dus alleen nog de gebieden die op Europees niveau zijn aangewezen als nationale prioriteit. Dat is voor onze commissie in principe acceptabel, maar de vraag blijft welke verantwoordelijkheid het Rijk nog neemt voor de gebieden die daar buiten vallen, te weten 64 Beschermde Natuurmonumenten en één Nationaal Park. Het is nu onduidelijk wat hun status is geworden.

Ruimte

Natuur vormt met haar (cultuurhistorische) omgeving een ensemble, vergelijkbaar met de Beschermde stads- en dorpsgezichten uit de Monumentenwet. Het zijn deze Beschermde stads- en dorpsgezichten die de trots op en betrokkenheid van mensen bij monumenten sterk vergroot hebben. De commissie stelde voor om in analogie daarmee een nieuw concept voor Nationale Parken te introduceren, waarin de meeste rijksnatuurmonumenten (Natura 2000 en Beschermde Natuurmonumenten) gebundeld worden, tezamen met provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten. Deze benadering past in de filosofie van de Ecologische Hoofdstructuur (nu Natuurnetwerk Nederland) om de versnippering van de natuur tegen te gaan en de ruimte voor natuur te vergroten. Meer ruimte is daarnaast ook nodig om de natuur te kunnen financieren. Bijvoorbeeld: een hotel of golfbaan kan niet in de natuur gebouwd worden, maar vaak wel net daarbuiten. Net als bij de Beschermde Stads- en Dorpsgezichten is ruimte van essentiële betekenis voor het creëren van financiële mogelijkheden. In het advies worden dit de 'Nationale Parken nieuwe stijl' genoemd. Deze nieuwe Nationale Parken moeten dus ruimer zijn dan alleen de geselecteerde natuurmonumenten: om de natuur te laten overleven en meer kansen te creëren om geld te verdienen. In het advies zijn hiervoor 24 zoekgebieden geïdentificeerd, die vergelijkbaar met de Beschermde stads- en dorpsgezichten ensembles vormen van rijksnatuurmonumenten en provinciale en gemeentelijke natuurmonumenten.

De huidige Staatssecretaris, de heer Van Dam, hecht veel waarde aan het behoud van onze bestaande (20) Nationale Parken. Daar kan de commissie zich prima in vinden, mits er wel met de hierboven genoemde ruime blik gekeken gaat worden naar de bestaande parken. Het is uiteindelijk aan de provincies om eventueel de

² Aanvullend stelde de commissie voor om op grond van de in het advies gehanteerde criteria ook drie landschappen, die zijn aangewezen als Unesco Werelderfgoed, tot de rijksnatuurmonumenten te rekenen.

³ Naast de genoemde selectie werd nog een aantal nieuwe natuurgebieden aangewezen tot Natura 2000-gebied.

grenzen van Nationale Parken ruimer te stellen. Vanwege de bundeling met nabijgelegen natuurgebieden, de veerkracht van de natuur en/of de mogelijkheden voor aanvullende financiering. In onze pilots – waarover hieronder meer – werken wij die benadering graag verder uit met de provincies.

Daarnaast is het van belang om te vermelden dat Staatssecretaris Van Dam momenteel werkt aan de selectie van enkele Nationale Parken van Wereldklasse, om invulling te geven aan het amendement van de Tweede Kamerleden Jacobi en Van Veldhoven⁴ dat zich richtte op een nieuwe standaard voor Nationale Parken. De selectie van Nationale Parken van Wereldklasse zal gebaseerd zijn op de oude Nationale Parken of op aanvullende nieuwe inzichten.

Betrokkenheid

De betrokkenheid van de samenleving is één van de sterke punten in de monumentenwereld. Ook in de natuurwereld ziet de commissie grote kansen voor een grotere maatschappelijke betrokkenheid bij natuurgebieden. Betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kan op verschillende manieren vorm krijgen: bijvoorbeeld via daadwerkelijk eigendom of pacht, aandeelhouderschap, adoptie van natuurgebieden, of de inzet van vrijwilligers enzovoorts. De manier waarop die betrokkenheid inhoud krijgt, mag per gebied verschillen. Het spreekt de commissie aan dat de Staatssecretaris óók een grotere betrokkenheid van de samenleving nastreeft. Maar nogmaals, daarvoor is duidelijkheid wel een vereiste. Je moet helder zijn in wat je wilt bereiken en vervolgens moet je ook koersvast blijven en dat is iets waar het natuurbeleid nog zéér aan moet wennen. De commissie is er een voorstander van om bij het betrekken van partijen uit de samenleving ook te gaan denken aan onderlinge samenwerkingsvormen, zoals een Vereniging van Eigenaren of een coöperatie. Met zo'n vereniging kunnen de eigenaren en rechthebbenden hun gemeenschappelijke belangen en rechten beter behartigen. De deelname aan zo'n samenwerkingsverband is en blijft natuurlijk altijd vrijwillig en moet voor de deelnemers meerwaarde opleveren. Of dit nu via een vereniging wordt gerealiseerd of via een stichting, een coöperatie of anderszins maakt ons eigenlijk weinig uit als het voor de betrokkenen maar meerwaarde oplevert en past in de lokale situatie.

Financiering

De financiering van natuur in Nederland is voor niet ingewijden behoorlijk ondoorzichtig. Als je een beroep wil doen op de samenleving om bij te dragen, is het echter noodzakelijk om duidelijk te zijn over hoeveel de natuur precies kost en wie welke bijdrage levert. In de monumentenwereld is bij restauraties glashelder wat de kosten zijn, hoeveel overheden hieraan willen bijdragen en voor welk deel van de samenleving een bijdrage wordt verwacht. Nu is – naar onze mening – de relatie tussen het geld dat voor natuur beschikbaar is en de daadwerkelijke kosten niet altijd even duidelijk. Dat komt ook omdat de rijksuitkering via het Provinciefonds loopt. De commissie stelt daarom voor om per Nationale Parken een gebiedsfonds in te stellen. Daarin worden de beschikbare middelen van Rijk, provincie en gemeenten bijeengebracht, tezamen met geld uit de samenleving. Als duidelijk is wat er nodig is voor zo'n gebied en wie hoeveel bijdraagt, verwacht de commissie dat burgers, ondernemers en organisaties veel eerder een bijdrage willen leveren aan de natuur (als eigenaar, pachter of aandeelhouder, enzovoorts). Vanuit het gebiedsfonds worden de middelen op onafhankelijke wijze verdeeld over de terreinen en gericht besteed voor het Nationaal Park in kwestie.

In ons advies schetsen wij daarnaast enkele ideeën over hoe het voor mensen aantrekkelijker kan worden om financieel bij te dragen. Door middel van fiscale arrangementen of de mogelijkheden van geld verdienen in de nabijheid van natuurgebieden, ontstaan daarvoor mogelijkheden.

⁴ Amendement nr. 34000 XIII nr. 56 d.d. 30 oktober 2014 van de leden Jacobi en Van Veldhoven ter vervanging van nr. 51 dat beoogt middelen vrij te maken voor het opzetten en implementeren van een nieuwe standaard voor nationale parken

Pilots

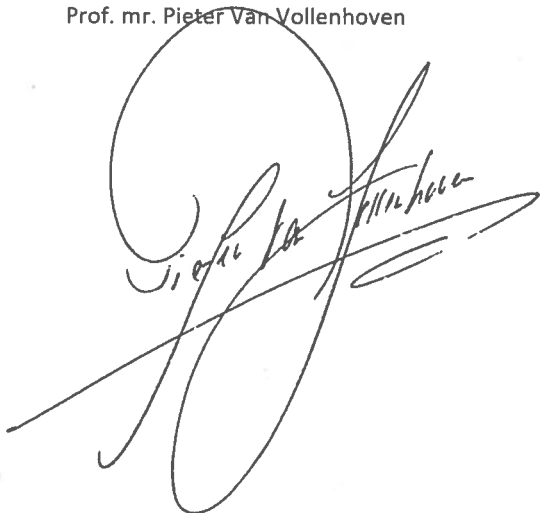
De commissie heeft voor de totstandkoming van haar advies in drie pilotgebieden haar denkrichtingen nader verkend. In alle drie de pilotgebieden hebben de betrokken partijen aangegeven dat zij bereid zijn om de beschreven filosofie verder uit te werken. Ik ben dan ook verheugd dat de Staatssecretaris mij heeft gevraagd om samen met de heren Schaminée en Van der Zande die praktische uitwerking onafhankelijk te begeleiden. In overleg met de betreffende provincies en gebiedspartijen zullen wij met het rapport 'Monumenten: Inspiratiebron voor de natuur!' als leidraad de verschillende thema's nader uitwerken. Met de bedoeling om de lessen die daaruit geleerd worden, voor alle Nationale Parken en andere natuurgebieden in Nederland, beschikbaar te maken. Vanzelfsprekend vinden onze activiteiten in goed overleg met het Ministerie van EZ plaats, gelet op de werkzaamheden van het Programma 'Naar Nationale Parken van Wereldklasse'.

Tenslotte

In ons advies hebben wij – geïnspireerd door de monumentenwereld – willen benadrukken dat er voor de natuur duidelijkheid, ruimte en betrokkenheid nodig is. Wij zijn van mening dat voor een succesvol natuurbeleid nodig is dat de rijksoverheid duidelijk maakt waar hij zich verantwoordelijk voor stelt. Het Rijk blijft ondanks de decentralisatie namelijk de regisseur over het natuurbeleid en blijft financieel betrokken. Met de filosofie in ons advies hebben wij getracht invulling te geven aan die rol.

Met gevoelens van meeste hoogachting,

Prof. mr. Pieter Van Vollenhoven

A large, stylized handwritten signature in black ink, written over the typed name 'Prof. mr. Pieter Van Vollenhoven'. The signature is highly cursive and loops around the text.