

Monumenten; Inspiratiebron voor natuur?

Discussienotitie (deel 1)

25 februari 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding en vraagstelling	4
1.1. Aanleiding	4
1.2. Vraagstelling	5
2. Een korte geschiedenis van het natuurbeleid	6
2.1. Ontwikkelingen met grote invloed op de natuur	6
2.2. Particuliere interesse voor natuur	6
2.3. Toenemende overheidsrol	7
2.4. Voortschrijdend inzicht in het natuurbeleid	7
2.5. De rol van de particulier vandaag de dag	8
3. Leren van Monumentenzorg	9
3.1. Efficiënte besteding van de beschikbare middelen	9
3.2. Duidelijke indeling	10
3.3. Grote betrokkenheid van particulieren en gemeenten	12
4. Voor natuur is duidelijkheid nodig	12
4.1. Natuurbescherming verzandt in verwarring	12
4.2. Voorstel: drie categorieën die richting geven aan natuurbeleid	14
4.3. De verantwoordelijkheid van het Rijk	17
4.4. De verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten	18
5. Efficiënte besteding van schaarse middelen	20
5.1. Kosten van het behoud van rijksnatuurmonumenten	20
5.2. Mogelijkheden voor efficiënte financiering	20
5.3. Nadere uitwerking in pilots	23
Referenties	24
BIJLAGE I Beschrijving van categorieën voor natuur en landschap	26
BIJLAGE II Overzichtskaarten van rijksnatuurmonumenten	31

1. Inleiding en vraagstelling

1.1. Aanleiding

Rijk en provincies financieren natuurbeleid hoofdzakelijk via een subsidiestelsel. Daarvoor is door de bezuinigingen van de afgelopen jaren steeds minder geld beschikbaar. Op dit moment zijn de verwachte kosten van het natuurbeleid hoger dan de hoeveelheid geld die hiervoor beschikbaar is. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft bijvoorbeeld becijferd dat op dit moment te weinig geld beschikbaar is om aan de internationale afspraken te voldoen [PBL, 2013]. Dat was eerder minder het geval: de beschikbare subsidies waren voldoende om het beleid uit te voeren. Vandaar dat de vraag zich nu aandient hoe efficiënter kan worden omgegaan met de beschikbare (subsidie) middelen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken, mevrouw Sharon Dijksma, heeft Prof. mr. Pieter van Vollenhoven (destijds voorzitter van het Nationaal Restauratiefonds) gevraagd om op eigen titel vanuit zijn achtergrond en ervaringen met de monumentenwereld te onderzoeken of het natuurbeleid zou kunnen leren van het monumentenbeleid. Het vertrekpunt van de onderzoeksopdracht is daarom de ervaring en overeenkomsten met het behoud van monumenten. Indertijd, in de jaren tachtig van de vorige eeuw, is er in de monumentenwereld een overeenkomstige vraag over de inzet van middelen aan de orde geweest. Vanwege forse bezuinigingen op de subsidies is om het beschikbare geld efficiënter te besteden uiteindelijk een leningenstelsel ingevoerd, naast het bestaande subsidiestelsel. De middelen voor het verstrekken van die leningen zijn oorspronkelijk afkomstig uit de beschikbare subsidiegelden. Deze middelen zijn ondergebracht bij het Nationaal Restauratiefonds in een revolverend fonds. De leningen die hieruit verstrekt worden kunnen na aflossing weer opnieuw ter beschikking worden gesteld. Het Nationaal Restauratiefonds is opgericht in 1985. Anno 2014 wordt 70% van alle rijksmonumenten onderhouden en gerestaureerd via dit leningenstelsel uit het revolverend fonds¹.

Prof. mr. Pieter van Vollenhoven stelde in zijn gesprek met de Staatssecretaris dat er in het natuurbeleid sprake is van veel spraakverwarring (zie paragraaf 4.1). Een duidelijke, eenduidige en voor iedereen begrijpelijke indeling van natuur- en landschapsgebieden ontbreekt in Nederland. Voor natuur en landschap bestaan uiteenlopende categorieën, die elkaar overlappen, inmiddels vervallen zijn en/of waarvan niet ondubbelzinnig duidelijk is wat hun status concreet betekent. Wat is nu eigenlijk de natuur waarvoor we moeten zorgdragen?

De ervaringen met de monumentenzorg kunnen wellicht een inspiratiebron bieden voor het indelen en financieren van natuur. In de monumentenzorg is 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. Daarmee is het monumentenbeleid erin geslaagd om een groot maatschappelijk enthousiasme te creëren, particulier initiatief te stimuleren en een grote betrokkenheid van overheden te

¹ In geld uitgedrukt wordt 70% van het budget uitgekeerd als subsidie en 30% als lening.

verwezenlijken. Ook bij natuur zijn er veel liefhebbers en voelen mensen zich betrokken. Los van die beleving is er bij natuur minder sprake van actieve bemoeienis van particulieren. De genoemde spraakverwarring over wat natuur is kan tot onbegrip leiden over het natuurbeleid en maatschappelijke betrokkenheid hinderen. Grotere duidelijkheid zal ook een gericht natuurbeleid gemakkelijker maken en helpen om de verantwoordelijkheden en taken van de verschillende overheidslagen scherp af te bakenen.

1.2. Vraagstelling

Doel

Het doel is van dit advies is tweeledig: 1) Het scheppen van duidelijkheid in de indeling van de natuur, mede gebaseerd op de ervaringen in de monumentenwereld; 2) Het vinden van mogelijkheden om efficiënter met de beschikbare (subsidie)gelden voor natuur om te gaan. Ook voor het tweede doel kijkt de commissie² naar de ervaringen in de monumentenwereld.

Welke natuur?

De commissie vat natuur op als het samenstel van 'donkergroene' en 'lichtgroene' waarden, inclusief cultuurhistorische waardevolle landschappen. Behoud van deze laatste levert een bijdrage aan de totstandkoming van een robuust natuurnetwerk en ze zijn waardevol op zichzelf als het gaat om het behoud van biodiversiteit en de beleving van natuur en landschap.

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 onderstaande vragen vooral in op natuur en landschap van nationaal belang (de donkergroene natuur). Daarbij gaan we specifiek in op de rol en verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. Natuur van provinciaal en gemeentelijk belang wordt weliswaar benoemd, maar wordt niet uitvoerig uitgewerkt.

Welke gelden?

De kosten voor de uitvoering van het natuurbeleid zijn opgebouwd uit het aankopen van gronden, het inrichten en ontwikkelen van gebieden, en het beheren daarvan. De commissie onderzoekt voor al deze kosten mogelijke aanknopingspunten voor efficiëntere financiering, gericht op het nationale belang.

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn de volgende:

1. Hoe kan de huidige verwarrende en moeilijk te begrijpen indeling van natuurgebieden verhelderd worden?

² Op verzoek van Staatssecretaris van Economische Zaken, mevrouw Sharon Dijksma, heeft Prof. mr. Pieter van Vollenhoven deze onderzoeksoopdracht 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) mr. Pieter Siebinga (Nationaal Restauratiefonds).

- Waarom is een natuurgebied van belang voor het Rijk (en voor provincie of gemeente)? Zonder heldere indeling kan in principe de waarde van elk afzonderlijk gebied ter discussie blijven staan.
2. Hoe kunnen de beschikbare middelen (subsidiegelden) voor natuurbeheer efficiënter worden ingezet?
- De financiering van het natuurbeheer is – zeker voor de ‘donkergroene’ natuurgebieden – sterk afhankelijk van rijksmiddelen. In hoeverre biedt het instellen van een revolverend fonds en het werken met een leningenstelsel kansen voor een efficiëntere benutting van deze middelen?
 - Welke aanvullende financieringsmogelijkheden kunnen ingezet worden (door betrokkenheid bedrijven, particulieren en boeren; Verenigingen van Eigenaren; subsidies; loterijgelden; winstdeling uit omzet; adoptie door derde)?³

2. Een korte geschiedenis van het natuurbeleid

2.1. 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 doet het gebruik van kunstmest zijn intrede, met een verandering en intensivering van landgebruik tot gevolg [Coès et al., 2007]. In de crisisjaren leidt de werkverschaffing tot een sterke aantasting van de ‘woeste gronden’ (zie paragraaf 2.3). Het gebruik van kunstmest neemt in de loop van de twintigste eeuw nog sterker toe, met als belangrijke gevolgen de vermessing van natuurgebieden. Na de Tweede Wereldoorlog leidt de grootschalige ruilverkaveling met behulp van de Ruilverkavelingswet 1954 bovendien tot verdroging en forse versnippering van natuurgebieden.

2.2. 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. Thijssen 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

³ De beantwoording van deze subvraag volgt op een later moment, nadat de pilotonderzoeken zijn afgerond. Wij staan open voor suggesties uwerzijds. Deze kunt u via de secretaris Bart Swanenvleugel (bart@play-time.nl) aan de orde stellen.

manier: vaak als reactie op de dreigende ondergang van een natuurgebied. Het eerste Provinciale Landschap werd in 1927 opgericht (Stichting het Utrechtsch Landschap) [Coèsè et al., 2007].

2.3. Toenemende overheidsrol

Met die opkomst van de maatschappelijke interesse voor natuur en natuurbehoud neemt ook de beïnvloeding van de Rijksoverheid 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 bossen⁴. 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). 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. Deze keuze lijkt goed te hebben uitgepakt, zeker als we kijken naar de gang van zaken bij landschapsbescherming. De verantwoordelijkheid voor landschapszorg werd in dezelfde tijd verdeeld over drie ministeries (OCW, VROM en LNV). Die versnippering leidde uiteindelijk tot een duidelijk minder krachtige bescherming van landschap ten opzichte van natuur.

2.4. 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

⁴ 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.

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 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 [Jansen et al., 2009]. 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 (EHS) (zie ook Bijlage I). De doelstelling van het Natuurbeleidsplan was om de oppervlakte natuur in Nederland te vergroten en de kwaliteit van natuurgebieden te verbeteren. Dit type gebiedsbescherming staat tegenwoordig nog altijd centraal staat in het beleid [Jansen et al., 2009], 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 [Staatssecretaris van EZ, 2013], omdat de naam 'Ecologische Hoofdstructuur' weinig tot de verbeelding spreekt. De doelstellingen van Natuurnetwerk Nederland en EHS zijn gelijk gebleven, de verantwoordelijkheid ervoor 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 [Schaminée et al., 2013]. 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 aibaarheid [PBL, 2010]. 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. De belevingswaarde van natuur krijgt steeds meer aandacht in het beleid.

2.5. De rol van de particulier vandaag de dag

Door de toenemende overheidsbemoediging 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 hoe mensen de natuur beleven [Van der Zanden, 2004].

Vandaag de dag zijn veel mensen donateur van en/of vrijwilliger bij de grote stichtingen en verenigingen. De achterban van natuur- en milieuorganisaties is de laatste twee decennia flink gegroeid, maar neemt nu weer af. Het enthousiasme voor de natuur zelf is wel nog altijd onverminderd groot. De macht van een donateur is echter een andere dan die van particulieren 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.

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 ze (op termijn) de voordelen van de beschermde status (h)erkent. De wettelijke verankering van het beleid voor beschermde landschappen in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland zorgt voor de nodige continuïteit [Jansen et al., 2007]. 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 (paragraaf 5.2 gaat hier verder op in).

3. Leren van Monumentenzorg

3.1. 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 Stadsvernieuwingsfonds⁵ 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 [NRF, 2010]. 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

⁵ 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].

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 rentesubsidie voor monumentenbeheer in combinatie met een rijksgarantie. Zoals het woord al aangeeft, gaat het bij een rentesubsidie om subsidiëring van (een deel van) de rente die eigenaren betaalden over leningen die ze afsloten om monumenten in te restaureren en te onderhouden. 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; scheid een deel van de subsidiegelden af in een fonds en verstrek daarmee leningen. De aflossingen keren terug in dezelfde pot, waardoor een revolverend fonds ontstaat. 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 woonhuseigenaren en voor ondernemers. De investering in het monument (vaak het eigen woonhuis) wordt door de eigenaren vaak bekostigd uit hun verdienvermogen dat niet monument-gerelateerd is (meestal het inkomen uit arbeid of onderneming). Deze aanpak heeft er toe geleid dat nu 70% van alle monumenten worden onderhouden en gerestaureerd met een lening uit het revolverend fonds in combinatie met belastingaftrek.

Het Fonds 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 waa van de dag, zodat monumenteneigenaren op langere termijn weten waar ze aan toe zijn. Die zekerheid heeft een positieve invloed op hun betrokkenheid.

3.2. 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 eerstverantwoordelijke 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 gebouwd 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 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed wijst rijksmonumenten aan namens de minister van OCW en kijkt daarbij naar de aanwezigheid van bovengenoemde monumentale waarden en het belang hiervan.

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

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

De specifieke bouwkundige hoofdcriteria zijn de volgende:

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

Provincies en gemeenten hebben hun criteria afgeleid van die van de rijksmonumenten, eventueel aangevuld met criteria die recht doen aan lokale omstandigheden. De monumentenzorg werd met de Monumentenwet 1988 gedecentraliseerd. De inventarisatie van "Jonge monumenten van 1850 tot 1940" vond daarna vooral decentraal plaats en de

selectie van rijksmonumenten gebeurde meer en meer op basis van expert judgement. Er ontstond, mede door de jurisprudentie, een grotere interpretatieruimte: ook de situering, ligging en omgeving van een pand kon van invloed zijn op de waardering als monument [Monumentenwet, 1988].

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

3.3. 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 3.1) ondersteunt die betrokkenheid.

In de monumentenzorg zijn ook de gemeenten van groot belang voor de grote betrokkenheid van mensen. 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 en het vormt een extra kostenpost. Deze wordt in de praktijk meestal met liefde gedragen vanwege de trots op de eigen omgeving.

4. Voor natuur is duidelijkheid nodig

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de beantwoording van de onderzoeksvragen: 1) *Hoe kan de huidige verwarrende en moeilijk te begrijpen indeling van natuurgebieden verhelderd worden*, en 2) *Welke manieren zijn er om efficiënter om te gaan met de beschikbare middelen (subsidiegelden) voor natuur?* De commissie meent dat een heldere indeling ook kan helpen bij het afbakenen van verantwoordelijkheden en het gericht toepassen van financiële instrumenten.

4.1. 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 Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland) mondde uit in een brede waaier aan beschermd

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 is dat een stapeling van verschillende soorten kleine, middelgrote en grote gebieden is ontstaan, met verschillende status en uiteenlopende beheersregimes. Met als gevolg dat we in de wirwar van reservaten van uiteenlopende signatuur als het ware door de bomen het bos niet meer zien. Een sterk 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. De natuurdossiers worden ervaren als pijn-dossiers 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 natuurregelgeving⁶. Het gevolg van al deze ontwikkelingen is dat we momenteel te maken hebben met een sterk afbrokkelend draagvlak voor natuurbeleid. 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 Rijk legt vervolgens verantwoording af aan de Europese Commissie over het nakomen van de Europese afspraken, en vertolkt de Nederlandse stem in internationale gremia”* [Staatssecretaris van EZ, 2013].

Niemand weet waartoe de ingezette decentralisatie uiteindelijk zal leiden. De commissie constateert dat daarmee in elk geval het behartigen van donkergroene en lichtgroene belangen 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 de nationale belangen onder druk komen te staan, ten gunste van provinciale en gemeentelijke belangen. Het Rijk heeft met de provincies afgesproken dat er periodieke monitoring zal plaatsvinden en richt zich daarbij vooral op de Natura 2000-gebieden. Nederland is betrekkelijk sober 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 geen onderdeel zijn van Natura 2000, 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 zijn⁷. Ook een deel van de 20 Nationale Parken, niet zijnde Natura 2000-gebied, vallen nu buiten de boot. In de desbetreffende provincies is namelijk nog niet duidelijk hoe omgegaan moet worden met deze voormalige rijksverantwoordelijkheid.

⁶ Enkele voorbeelden waarbij dergelijke juridische conflicten zich voordeden zijn de Buitenring Parkstad Limburg [Janssen & Schaminée, 2011] en de mosselvisserij in de Waddenzee.

⁷ Op basis van ecologische verscheidenheid en het gehanteerde classificatiesysteem zijn in Nederland Natura 2000-gebieden geselecteerd. De 63 resterende Beschermde Natuurgebieden hebben weliswaar een min of meer vergelijkbare natuurwaarde als de Natura 2000-gebieden, maar zijn niet geselecteerd omdat hun natuurlijke waarde al door andere gebieden wordt vertegenwoordigd.

Een eenvoudig en duidelijk stelsel van te beschermen gebieden, dat recht doet aan het nationale belang, kan helpen om dit risico te beperken. Zo'n stelsel kan ook dienen ter inspiratie van provincies en gemeenten, voor het benoemen en beschermen van provinciale en gemeentelijke belangen.

4.2. Voorstel: drie categorieën die richting geven aan natuurbeleid

De monumentenzorg laat met een eenvoudige driedeling in categorieën precies zien waar we het over hebben en wie verantwoordelijkheid draagt. Dit 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 zorgdragers. 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 (het grootste resterende hoogveengebied 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. In aanvulling daarop biedt op gemeentelijk niveau het instrument Beschermd Stads- en Dorpsgericht uit de Monumentenwet aanvullend kansen voor de bescherming van samenhangende natuur- en landschapswaarden.

Kortom, de commissie adviseert om in het beleid te kiezen voor een herkenbare indeling van gebieden. 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 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. In donkergroene natuurgebieden zal deze integratie van belangen naar verwachting lastiger zijn dan in lichtgroene gebieden.
- 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).

De drie categorieën hebben elk hun eigen karakteristieken en beschermingsregime.

Rijksnatuurmonumenten

In dit advies concentreren wij ons op de rijksnatuurmonumenten. Dit zijn die natuur- en landschapsgebieden die van nationaal belang zijn. Voor de aanwijzing van

rijksnatuurmonumenten volgt de commissie de logica van de aanwijzing tot UNESCO-werelderfgoed. Criteria voor aanwijzing zijn daarom 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.

Daarnaast vindt de commissie het redelijk dat met de aanwijzing van rijksnatuurmonumenten recht wordt gedaan aan bestuurlijke en juridische consequenties die internationaal zijn aangegaan door de Rijksoverheid. Daarom zien wij twee aanvullende criteria:

4. Er gelden internationale afspraken en verplichtingen, zoals de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen of de Ramsar Conventie voor het zorgvuldig gebruik van *wetlands*.
5. Er is een internationaal grensoverschrijdend belang, zoals het geval is bij de natuurgebieden op de Noordzee.

De commissie acht voornamelijk de volgende gebieden van nationaal belang (dit is een niet limitatieve opsomming die kan worden aangevuld of ingeperkt op basis van bovengenoemde criteria):

- De huidige 165 Natura 2000-gebieden (zie afbeelding 1 in Bijlage II).
- 63 beschermde Natuurmonumenten, die buiten de Natura 2000-gebieden vallen (zie afbeelding 2 in Bijlage II).
- 20 Nationale Parken, die deels samenvallen met de Natura 2000-gebieden (zie afbeelding 3 in Bijlage II).
- 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).

De commissie meent dat de bevoegdheid voor het aanwijzen van rijksnatuurmonumenten toegewezen moet worden aan het Rijk. De commissie vindt het daarom belangrijker dat bij die bevoegdheid een integrale benadering wordt gevolgd dan dat gesoebat wordt wélk ministerie de bevoegdheid krijgt. Andere partijen, zoals provincies, gemeenten of maatschappelijke partijen kunnen rijksnatuurmonumenten voordragen bij het Rijk. Het Rijk is ook degene die de kaders stelt waar rijksnatuurmonumenten aan moeten voldoen. 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).

Provinciale natuurmonumenten

In de visie van de commissie zijn de provincies verantwoordelijk voor het aanwijzen van provinciale natuurmonumenten. Provinciale natuurmonumenten geven uitdrukking aan het provinciale belang, waarvoor de provincies criteria opstellen. Uiteraard kunnen zij – net als in de monumentenwereld is gebeurd – daarmee aansluiten bij de criteria voor rijksnatuurmonumenten. Door provinciale natuurmonumenten aan te wijzen kunnen provincies invulling geven aan hun met het Rijk overeengekomen verantwoordelijkheid om natuurgebieden te verbinden en een Natuurnetwerk Nederland [Staatssecretaris van EZ, 2013] 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 tot de rijksnatuurmonumenten worden gerekend (18 van de 20). Voorbeelden van mogelijke provinciale natuurmonumenten zijn de voormalige Nationale Landschappen Noordoost- Twente, Zuid Limburg en Hoeksche Waard.

Gemeentelijke natuurmonumenten

De commissie meent dat gemeenten ook een belangrijke rol kunnen 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. Voor de aanwijzing van gemeentelijke natuurmonumenten kunnen gemeenten zelf criteria opstellen. Een voorbeeld van een gemeentelijk natuurmonument ziet de commissie in de gemeente De Bilt, alwaar het gebied De Biltse Duinen aangewezen werd tot een gemeentelijk landschapsmonument. Dit gebeurde op grond van de gemeentelijke monumentenverordening. Dit sluit naadloos aan op wat de commissie verstaat onder een gemeentelijk natuurmonument.

Beschermde stads- en dorpsgezichten

De Natuurbeschermingswet 1998 geeft 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.”* Deze mogelijkheid is echter nooit gebruikt en lijkt te gaan verdwijnen in de nieuwe Natuurwet. De redenen dat provincies nooit Beschermd Landschapsgezichten hebben aangewezen zijn divers. In bepaalde gevallen vonden zij dat de Wet ruimtelijke ordening voldoende mogelijkheden bood en zag men geen noodzaak om een beroep te doen op de Natuurbeschermingswet. In andere gevallen was men bang dat met het aanwijzen van een Beschermd Landschapsgezicht een situatie zou ontstaan waarin andere ontwikkelingen bevroren worden.

Ondanks deze redenen om het Beschermd Landschapsgezicht niet te gebruiken, vindt de commissie een instrument met een dergelijke werking bij uitstek geschikt om op gemeentelijke schaal samenhangende landschaps- en natuurwaarden te beschermen. De gemeenten beschikken zelfs al over zo'n instrument: het beschermd stads- en dorpsgezicht. De Monumentenwet 1988 biedt aan de Minister de mogelijkheid om beschermd stads- en dorpsgezichten aan te wijzen. Beschermd stads- en dorpsgezichten hebben een vergelijkbaar doel als Beschermd Landschapsgezichten. Dat is: *“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”* [RCE, 2012]. Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om samenhangende (cultuur)historische

waarden voor te dragen voor bescherming. Ook landschappelijke waarden zijn daar in vertegenwoordigd. Met het instrument kan worden aangestuurd op de kwaliteit van ruimtelijke ingrepen, niet door vitale ontwikkelingsprocessen aan banden te leggen, maar door deze juist in goede banen te leiden [NRF, 2009].

De specifieke aanwijzing tot beschermd stads- en dorpsgezicht door het Rijk geeft een gemeente erkenning voor het gebied en helpt om het enthousiasme van mensen en trots op hun omgeving te stimuleren. Ruimtelijke ordeningsinstrumenten als een bestemmingsplan zijn niet zo specifiek van karakter en veroorzaken niet een zelfde enthousiasme. Volgens de commissie biedt juist het beschermd stads- en dorpsgezicht – in aanvulling op de aanwijzing van gemeentelijke natuurmonumenten – mogelijkheden om de cultuurhistorische en landschappelijke waarden op het niveau van gemeenten in samenhang met natuurlijke waarden effectief te beschermen. De commissie adviseert daarom om de criteria voor het aanwijzen van beschermd stads- en dorpsgezichten uit te breiden met natuurwaarden en waar nodig de Monumentenwet 1988 daarop te wijzigen of dit mee te nemen in de aangekondigde Erfgoedwet. Gemeenten kunnen deze gebieden voordragen en uiteraard ook in eigen verordeningen een beschermd status geven.

Het beschermd stads- of dorpsgezicht nieuwe stijl beschermt een groter gebied binnen een gemeente, waarin de samenhang tussen natuur-, landschappelijke en cultuurhistorische waarden een duidelijke plek krijgt. Bovendien geldt dat de beschermd stads- en dorpsgezichten al bestaan en worden gewaardeerd. Door de natuurwaarden als grondslag voor aanwijzing toe te voegen komt er dus geen nieuwe categorie bij. Het bovengenoemde gemeentelijk natuurmonument richt zich dan vooral op het beschermen van een klein(er) gebied, of specifieke dieren of planten in een gemeente.

4.3. De verantwoordelijkheid van het Rijk

De Europese belangen bij natuur zijn per definitie een verantwoordelijkheid van het Rijk. Het ligt namelijk vast dat lidstaten verantwoordelijkheid dragen voor het realiseren van Natura 2000-doelen. Kortom, het Rijk staat garant voor duurzaam behoud van Natura 2000-gebieden. Hoe de uitvoering daarvan wordt vormgegeven is ook aan het Rijk om te bepalen: dat kan aan provincies (zoals nu is afgesproken) of andere partijen worden overgelaten.

Aanwijzing van rijksmonumenten en beschermd 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 [Infomil, 2010].

De nationale belangen die geadresseerd worden met de categorie 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.

- Een zorgplicht voor het behalen van de gestelde doelen in rijksnatuurmonumenten.
- 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?
- Leveren van een hanteerbaar instrumentarium:
 - Wetgeving (bijv. Omgevingswet, nieuwe Natuurwet, Wet ruimtelijke ordening).
 - Consistent beleid.
 - Middelen (bijv. budget, fiscaliteit).
- Regie en toezicht:
 - Op doelbereiking in de rijksnatuurmonumenten. Dat betekent ook dat er zicht is op de manier waarop rijksmiddelen worden besteed.
 - Op afspraken met en uitvoering door decentrale overheden.

Naast de verantwoordelijkheid voor rijksnatuurmonumenten vindt de commissie dat het Rijk bevoegd is om beschermde stads- en dorpsgezichten nieuwe stijl (dat wil zeggen inclusief natuurwaarden) aan te wijzen. Het Rijk is dat ook voor de beschermde stads- en dorpsgezichten die we nu al kennen.

4.4. De verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten

Provincies

De provincies zijn verantwoordelijk voor het aanwijzen van provinciale natuurmonumenten. De provinciale opgave rust op twee pijlers: 1) is het realiseren en verbinden van het Natuurnetwerk Nederland, en 2) zorg voor de landschappen. Provincies stellen daar zelf aanwijzingscriteria voor op. 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 rijks- als provinciale natuurmonumenten. Voor het overige zijn de provincies verantwoordelijk voor alle vergunningen, ontheffingen en dergelijke voor activiteiten die in of bij een rijks- of provinciaal natuurmonument plaatsvinden.

Gemeenten

De verantwoordelijkheid van gemeenten zoals de commissie die ziet, is nieuw in het natuurbeleid. Net als bij de monumentenzorg kunnen gemeenten belangrijk zijn om (het belang van) de natuur dicht bij mensen te brengen en omgekeerd. 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. 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 aanstaande decentralisaties een verantwoordelijkheid van de gemeenten worden. 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 die positieve kracht voor natuur te ontwikkelen. Daarnaast krijgen zij de mogelijkheid om beschermde stads- en dorpsgezichten nieuwe stijl aan te melden, waarin ook natuurwaarden meegenomen worden.

5. Efficiënte besteding van schaarse middelen

5.1. Kosten van het behoud van rijksnatuurmonumenten

Bij de gebieden die de commissie aanmerkt als rijksnatuurmonument is er momenteel sprake van zwaar achterstallig onderhoud. Het Rijk heeft bijvoorbeeld de verplichting om een gunstige staat van instandhouding te bereiken (zie Bijlage I). Die verplichting wordt nu slechts voor ongeveer 45% gehaald (het merendeel loopt nog achter) [PBL, 2013]. Om in de toekomst wel aan die verplichting te voldoen zijn investeringen nodig in het volgende:

- herstelbeheer;
- aanleg van nieuwe natuur;
- beheer gericht op instandhouding.

Door dit soort investeringen verbetert 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 woningbouw of bedrijfsactiviteiten.

In dit advies neemt de commissie al deze kosten mee bij de zoektocht naar een efficiëntere besteding van middelen. Kosten voor natuurcompensatie blijven buiten beschouwing omdat het daarvoor bestemde geld gewoonlijk uit projectbudgetten afkomstig is en niet uit de begroting voor natuurbeleid.

5.2. Mogelijkheden voor efficiënte financiering

Het beheer van rijksnatuurmonumenten kost meer dan dat er overheidsgeld in de vorm van subsidies beschikbaar is; een vergelijkbare situatie als in de jaren tachtig van de vorige eeuw bij de monumentenzorg. Bij de monumentenzorg is de financiering via het Restauratiefonds aantrekkelijk geworden omdat:

1. eigenaarsinitiatief een stuwende kracht vormt;
2. belastingregels ondersteuning bieden aan investeringen door eigenaars;
3. de beperkte hoogte van te verkrijgen subsidies lenen interessant maakt;
4. bij een lening eigenaars eerder geld beschikbaar krijgen, vooruitlopend op in het vooruitzicht gestelde subsidie.

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.

Hieronder beschrijven we kort onze denkrichting voor nieuwe financieringsinstrumenten voor rijksnatuurmonumenten. De mate waarin deze in de praktijk daadwerkelijk kunnen bijdragen aan een efficiëntere besteding van overheidsmiddelen, zal worden getoetst in enkele pilots die in Deel 2 van deze onderzoeksopdracht aan bod komen (zie paragraaf 5.3). Uit de discussie over het voorliggende Deel 1 kunnen ook aanvullende suggesties voortkomen. Deze zullen ook in de pilots worden meegenomen.

Eigenaarsinitiatief als stuwende kracht

Bij de monumentenzorg is het eigenaarschap 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. 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. Het eigenaarschap 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 dat eigenaarschap.

De commissie bepleit een nieuwe benadering van de zorg voor de natuur: namelijk een benadering waarbij de zorgplicht voor natuurmonumenten bij de eigenaar komt te liggen en wordt ondersteund door de overheid. Dat betekent dat de eigenaren van een (deel van) rijksnatuurmonument duidelijk weten wat de opgaven zijn voor hun gebied. En, dat zij bij het realiseren van die opgaven eventueel financiële ondersteuning krijgen van het Rijk. Om deze benadering te ondersteunen zijn naar de mening van de commissie twee elementen onmisbaar:

- Verenigingen van Eigenaren;
- Een ondersteunend fiscaal regime.

In *Verenigingen van Eigenaren* laten samenwerkende eigenaren en rechthebbenden van een natuurterrein hun gemeenschappelijke belangen en hun rechten gezamenlijk behartigen. In Nederland is dit soort verenigingen vooral bekend van private woongebouwen en van (kleinere) wijken of straten. Ook in de monumentenzorg komt de Vereniging van Eigenaren voor. 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 (ge(meent)en). De Markewetten uit 1847 en 1886 luiden een geforceerde privatisering en opdeling van die gronden in.

De Vereniging van Eigenaren die de commissie voor zich ziet, zijn verenigingen op de schaal van een rijksnatuurmonument, waarvan boeren, pachters, particuliere burgers, overheden en andere grondeigenaren lid van kunnen worden. Zij brengen hun bezit (grond en gebouwen) en/of hun rechten (pachtrecht, jachtrecht, visrecht enz.) in en geven het beschikkingsrecht juridisch af aan de Vereniging. De Vereniging verzorgt dan de gemeenschappelijke exploitatie en het beheer. Dit heeft als voordeel dat de exploitatie en het beheer van een rijksnatuurmonument plaatsvindt vanuit een eenduidige, samenhangende visie op de te verwezenlijken doelen. Door de uitvoering daarvan gezamenlijk aan te besteden, kan op het punt van beheer mogelijk verdere efficiëntiewinst geboekt worden.

Een Vereniging van Eigenaren heeft een contributie om tot een sluitende exploitatie te komen en gaat namens de leden op zoek naar aanvullende middelen en wendt deze aan. De vereniging heeft een ledenvergadering met beslissingsbevoegdheid, waarin men de spelregels voor besluitvorming kan vastleggen. Daar is wat meer variatie in mogelijk dan bij aandelen. We zien deze ontwikkeling nu in het Agrarisch Natuurbeheer versneld doorzetten via de agrarisch natuurbeheer coöperaties. De commissie meent dat deze benadering niet beperkt hoeft te blijven tot agrarisch natuurbeheer, maar acht het veel logischer om op het niveau van rijksnatuurmonumenten tot een brede Vereniging voor Natuur en Landschapsbeheer te komen. Het Rijk kan de totstandkoming van Verenigingen van Eigenaren ondersteunen door bepaalde subsidies of de hierna genoemde fiscale voordelen alleen toe te kennen aan de Vereniging van Eigenaren.

Een *ondersteunend fiscaal regime* dat zich richt op eigenaarschap voor natuurbehoud maakt het mogelijk om het huidige systeem van subsidiëren van natuur deels om te vormen naar een systeem van financieren van natuur. De Natuurschoonwet 1928 biedt eigenaren en pachters al belastingvoordelen als het gaat om successierechten en overdrachtsbelasting. Voor (agrarische) ondernemers bestaat nu al de mogelijkheid om kosten voor natuurbeheer via de vennootschapsbelasting af te trekken.

De commissie ziet aanvullende mogelijkheden in:

- Aftrekbaarheid van kosten voor investeringen in rijksnatuurmonumenten via de inkomstenbelasting. Het kan daarbij gaan om kosten voor herstelbeheer, de aanleg van nieuwe natuur of beheer gericht op instandhouding. Dit is natuurlijk alleen mogelijk als sprake is van een feitelijk aanwezige belastingdruk, bijvoorbeeld bij particuliere eigenaren met een belastbaar inkomen of wanneer binnen het rijksnatuurmonument activiteiten met een verdienvermogen plaatsvinden (bijvoorbeeld de verhuur van vakantiewoningen, vermarkting van ecosysteemdiensten of betaalde toegang). Ook bij investeringen in concrete projecten, zoals bedrijfsverplaatsingen, is dit mogelijk. In het geval van een Vereniging van Eigenaren kunnen belastingvoordelen naar rato worden doorgerekend naar de leden.
- Btw-afrekbaarheid of verlaagde btw voor investeringen in rijksnatuurmonumenten. Een dergelijke faciliteit zou ook alleen voor Verenigingen van Eigenaren kunnen gelden.

Als voor rijksnatuurmonumenten een ondersteunend fiscaal regime geldt, kan de bekostiging van het behoud op de volgende manieren worden betaald:

- Laagrentende leningen uit een revolverend fonds. Daarbij kan het gaan om leningen voor alle typen investeringen in een rijksnatuurmonument. Voorwaarde hiervoor is dat de Vereniging van Eigenaren of de aanwezige eigenaren in het gebied fiscale aftrekmogelijkheden hebben voor investeringen en/of betaalde rente. Voor het revolverend fonds voor rijksnatuurmonumenten zal een deel van de beschikbare subsidiegelden afgescheiden moeten worden, van waaruit leningen verstrekt kunnen worden. Een belangrijke succesfactor voor het werken met leningen is dat de beschikbare subsidiebedragen dermate beperkt zijn, dat lenen interessant wordt voor eigenaren.
- Instandhoudingssubsidies. Voor dat deel van de rijksnatuurmonumenten waarvoor fiscale mogelijkheden ontbreken om gebieden aan te kopen, in te richten en te beheren, zal de Rijksoverheid gerichte subsidies moeten blijven verstrekken. De commissie zou die subsidies bij voorkeur rechtstreeks verstrekken aan de afzonderlijke Verenigingen van Eigenaren van de rijksnatuurmonumenten. Bij de aanbesteding van het beheer kan dan flinke efficiëntiewinst geboekt worden.

5.3. Nadere uitwerking in pilots

Om bovengenoemde mogelijkheden voor rijksnatuurmonumenten te toetsen in de praktijk, zal de commissie in drie pilots nader onderzoeken of deze kunnen werken en wat de consequenties daarvan zijn. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn: welke kosten in de betreffende rijksnatuurmonumenten gemaakt worden, hoe het eigendom en andere rechten geregeld zijn en welke (efficiëntie)winst de genoemde zaken aldaar kunnen opleveren. De commissie heeft in overleg met Staatssecretaris Dijksma de volgende pilots geselecteerd:

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

Bij de begeleiding van de pilots zal de commissie uiteraard de samenspraak zoeken met de betreffende eigenaren en het de verantwoordelijke overheden. Bovendien gaat de commissie experts raadplegen op het gebied van financiering, fiscaliteit en rentmeesterij.

Referenties

- [Atelier Rijksbouwmeester, 2008] Atelier Rijksbouwmeester (2008), *Ruimte met karakter, Sturen op de kwaliteit van het cultuurlandschap*
- [Coèsèl et al., 2007] Marga Coèsèl, Joop Schaminée, Lodewijk van Duuren (2007), *De Natuur als Bondgenoot*
- [Compendium voor de Leefomgeving, 2014-2] 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>
- [Compendium voor de Leefomgeving, 2014] 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>
- [Infomil, 2010] Infomil (2010), *Factsheet Wabo en rijksmonumenten*
- [Jansen et al., 2007] J. Jansen, N. Pieterse en L. Van den Broek (2007), *Nationale Landschappen: Beleidsdilemma's in de praktijk*, NAI Uitgevers
- [Janssen & Schaminée, 2009] J.A.M. Janssen, J.H.J. Schaminée (2009), *Europese Natuur in Nederland: Zee en kust, Natura 2000-gebieden*
- [Janssen & Schaminée, 2011] 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.
- [Monumentenwet, 1988] Monumentenwet 1988, Memorie van Toelichting
- [NRF, 2009] Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven (2009), *Modernisering Monumentenzorg*, Brief aan de minister van OCW, 19 mei 2009
- [NRF, 2010] Nationaal Restauratiefonds (2010), *Investeren in monumenten*
- [PBL, 2010] Planbureau voor de Leefomgeving (2010), *Wegen naar een nieuw natuurbeleid*
- [PBL, 2011] Planbureau voor de Leefomgeving (2011), *Natura 2000 in Nederland: juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen*
- [PBL, 2013] Planbureau voor de Leefomgeving (2013), *QuickScan Hoofdlijnennotitie 'Ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland': Globale toetsing van effectiviteit en doelmatigheid*
- [RCE, 2012] Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (2012), *Beschermde Stads- en Dorpsgezichten; Gids Wetten en Regelingen*
- [Schaminée et al., 2013] Schaminée, J., J. Janssen, M. van der Heijde (red.) (2013), *Natuur in de uitverkoop?: Beschouwingen over ecologie en economie*
- [SNP, 2014] 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>

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

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

[Verhoeven, 1975] Commissie Verhoeven (1975), *Nota Nationale Parken*

[VROM, 2002] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2002), *Stadsvernieuwing gemeten: KWR 2000 maakt de balans op*

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
<p>Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel: <ul style="list-style-type: none"> ○ Behoud en herstel biodiversiteit ○ Aaneengesloten netwerk natuurgebieden • Grondslag: beleidsmatig (Natuurpact 2013) <p>Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (Natura2000):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel: <ul style="list-style-type: none"> ○ Soortenbescherming ○ Bescherming habitattypen • Grondslag: Flora- en Faunawet, Natuurbeschermingswet 1998, EU-Richtlijnen <p>Beschermde Natuurmonumenten (vervalt indien aangewezen als Natura2000):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel: <ul style="list-style-type: none"> ○ Natuurwetenschappelijke betekenis ○ Natuurschoon • Grondslag: Natuurbeschermingswet 1998 <p>Nationale Parken (onderdeel EHS en Natura2000):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel: <ul style="list-style-type: none"> ○ Bescherming en ontwikkeling van natuur en landschap ○ Natuurgerichte educatie ○ Educatie en voorlichting ○ Onderzoek • Grondslag: beleidsmatig, instelling door minister van LNV (thans EZ) <p>Landgoederen ex Natuurschoonwet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel: <ul style="list-style-type: none"> ○ Voorkomen versnippering landgoederen ○ Voorkomen aantasting natuurschoon • Grondslag: Natuurschoonwet 1928 	<p>Beschermd landschapsgezicht (nog nooit toegepast)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel: <ul style="list-style-type: none"> ○ Bescherming cultuurhistorische kwaliteiten • Grondslag: Natuurbeschermingswet 1928 <p>Cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationaal belang</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel: <ul style="list-style-type: none"> ○ Instandhouding van uitzonderlijke universele waarden ○ Instandhouding landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten • Grondslag: Beleidsmatig; Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte <p>Rijksbufferzones (vervallen):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel: <ul style="list-style-type: none"> ○ Bescherming tegen stedelijke druk ○ Recreatie en groen • Grondslag: beleidsmatig; Nota Ruimte <p>Belvederegebieden (vervallen)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel: <ul style="list-style-type: none"> ○ Meer prioriteit voor cultuurhistorische waarde • Grondslag: beleidsmatig; Nota Belvedere <p>Nationale Landschappen (vervallen):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel: <ul style="list-style-type: none"> ○ 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 verdwijnen 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 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 Beschermd- 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 Vogelrichtlijngebieden 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 habitatype 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 de 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 vermessing, 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).

Beschermd Natuurmonumenten

De Natuurbeschermingswet 1967 kende zowel Staats- en Beschermd Natuurmonumenten. In de Natuurbeschermingswet 1998 is dat onderscheid losgelaten en bestaan er alleen nog Beschermd Natuurmonumenten. Bij Beschermd Natuurmonumenten gaat het vooral om bijzondere ecosystemen (terreintypen) en andere terreingebonden zaken zoals geologische of landschappelijke aspecten. De Beschermd Natuurmonumenten kunnen worden aangewezen door het Rijk (thans door de minister van EZ). Beschermd Natuurmonumenten die overlappen met de (later) aangewezen Natura 2000-gebieden zijn komen te vervallen. Dat gold voor een groot deel van de Beschermd 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 tenminste 1.000 ha, 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 scheidde. 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)

Het beleid voor de rijksbufferzones overlapt 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 herziening 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 vooraf 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.

BIJLAGE II Overzichtskaarten van rijksnatuurmonumenten



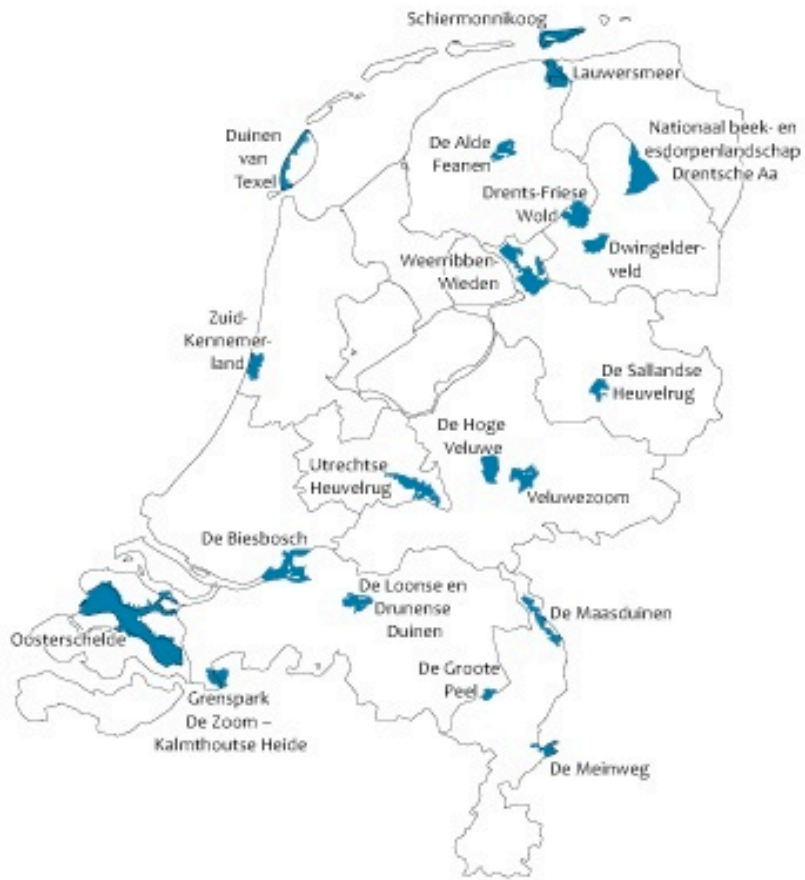
Afbeelding 1 Natura 2000-gebieden (165) (bron Ministerie EZ)



Bron: EL&I.

WUR/okt12/1311
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

Afbeelding 2 Beschermde Natuurmonumenten buiten de Natura 2000-gebieden (63)



Bron: LNV.

Afbeelding 3 Nationale Parken (20)

WUR/feb10/1314
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl