

Van uitzonderlijke en universele betekenis

Advies over de Nederlandse inzet voor het Werelderfgoed

Behorend bij de brief van de Raad voor Cultuur en de Raad Landelijk Gebied aan de Minister van LNV en de Minister van OCW d.d. 11 mei 2007 kenmerk: rvc-mon.-03560/2

1. Adviesvraag en werkwijze

In 1992 ratificeerde het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Nederland) het Werelderfgoedverdrag van de UNESCO (1972). Vanaf dat moment is Nederland medeverantwoordelijk voor de instandhouding van werelderfgoed van de wereldgemeenschap, en in het bijzonder voor wat op zijn grondgebied is gelegen. Daardoor heeft Nederland de mogelijkheid om erfgoed van ‘uitzonderlijke en universele’ betekenis voor te dragen voor de Lijst van het Werelderfgoed.

In 1994 en 1995 diende Nederland voor archeologisch respectievelijk gebouwd erfgoed volgens de procedure van de voor aanwijzing van Werelderfgoed geldende *Operational Guidelines for the Implementation of World Heritage Convention*¹ een zogenaamde Voorlopige Lijst in bij het Werelderfgoedcomité. Op basis van deze selecties konden de nominaties in gang worden gezet. Inmiddels telt Nederland zeven erfgoederen op de Lijst van het Werelderfgoed, waarvan één zich op de Nederlandse Antillen bevindt.

De samenstelling van deze lijst is sindsdien onveranderd gebleven, althans tot 13 februari jongstleden. Toen is met voorrang en op grond van bestuurlijke overeenkomst de Waddenzee als natuurlijk erfgoed in zijn geheel door de ministers van OCW en LNV aan de Nederlandse Tentatieve Lijst toegevoegd om een trilaterale nominatie (op initiatief van Duitsland en later wellicht ook Denemarken) in 2008 mogelijk te maken.² Een Voorlopige Lijst voor natuurlijk erfgoed heeft Nederland niet opgesteld.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is voornemens de bestaande Voorlopige (Tentatieve) Lijst te actualiseren³ en daarbij ook bij te dragen aan het versterken van de geloofwaardigheid van de Lijst van het Werelderfgoed. Deze intenties heeft de toenmalige minister bij brief van 19 januari 2007 (kenmerk: DCE/06/44443) aan de Raad voor Cultuur voorgelegd waarbij zij tevens verzocht haar daarover te adviseren.

Omdat in de procedure voor herziening van de Tentatieve Lijst ook is voorgesteld om daarbij het natuurlijk erfgoed te betrekken, is mede op haar verzoek en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), samenwerking gezocht met de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG).

Voor wat betreft de Raad voor Cultuur zijn haar commissies Architectuur, Stedenbouw, Landschap, Monumenten en Archeologie en de Bijzondere Commissie Monumenten en Archeologie bij de voorbereiding van dit advies betrokken geweest. Een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van beide adviesraden⁴ heeft het advies voorbereid. De beide adviesraden brengen gezamenlijk het advies uit. Tijdens de voorbereiding hebben beide

¹ Laatste versie dateert van 2 februari 2005.

² Op de Voorlopige Lijst uit 1994 is de Waddenzee als cultureel erfgoed opgenomen vanwege de daarin gelegen scheepswrakken.

³ Volgens de leidraad van het werelderfgoedcomité moeten de Tentatieve Lijsten minimaal iedere tien jaar herijkt en opnieuw ingediend worden. Zie *Operational Guidelines for the Implementation of World Heritage Convention* (laatste versie 2 februari 2005), p. 15.

⁴ De werkgroep bestond uit de volgende leden: mw. dr. G. Andela (RvC), dr. P. Meurs (RvC), mw. dr. M.C. van Schendelen (RLG), mw. mr. E.H. Swaab (RvC), Prof. mr. P.C.E. van Wijmen (RLG) en mw. drs. A. Aarsen (secretariaat RvC) en dr. B.H. van Leeuwen (secretariaat RLG).

adviesraden zich ook verstaan met externe deskundigen. Hiervoor wordt nader verwezen naar de hierbij gevoegde bijlage.

In bedoeld adviesverzoek zijn met name de volgende vragen voor advies voorgelegd:

1. Is het, gelet op de internationale criteria en ontwikkelingen en de ervaringen met het werelderfgoedbeleid in Nederland, opportuun om in de komende tien jaar zaken van cultureel erfgoed (gebouwde monumenten, archeologische monumenten, cultuurlandschappen, natuurgebieden), die geheel of gedeeltelijk liggen in het Koninkrijk der Nederlanden, voor te dragen voor plaatsing op de Lijst van het Werelderfgoed?
2. Zo ja, welke erfgoederen zouden hiervoor in aanmerking kunnen komen en moeten worden opgenomen op de Tentatieve Lijst?

De beoogde actualisering van de Tentatieve Lijst biedt een goed moment voor reflectie op het Nederlandse beleid inzake werelderfgoed in de afgelopen vijftien jaar. Beide adviesraden hebben zich daarom eerst georiënteerd op de intenties van het Werelderfgoedverdrag. Ze kwamen daarbij al snel tot het inzicht dat de vraag welke erfgoederen voor plaatsing op de Lijst van het Werelderfgoed in aanmerking zouden kunnen komen (vraag 2) pas kan worden beantwoord indien vier andere vragen beantwoord zijn. Deze vragen staan in dit advies centraal.

- Welke ambities dient Nederland te hebben als verdragspartij met het werelderfgoedverdrag en in het bijzonder met de Lijst van het Werelderfgoed te hebben?
- Welke visie dient ten grondslag te liggen aan de Nederlandse bijdrage aan de Lijst van het Werelderfgoed en in het bijzonder aan de totstandkoming van de nieuwe Tentatieve Lijst?
- Welke betekenis dient de Lijst van het Werelderfgoed te hebben in relatie tot het nationale erfgoed- respectievelijk natuurbeleid?
- Is de eerder gekozen topdown selectie de meest wenselijke werkwijze voor het samenstellen van de Tentatieve Lijst?

2. Toelichting op werelderfgoedverdrag

De doelstelling van het Werelderfgoedverdrag is meervoudig. Iedere staat die het verdrag erkent, draagt als lidstaat de plicht tot identificatie, bescherming, conservering, presentatie en overdracht van werelderfgoed aan volgende generaties. Een belangrijk instrument om deze doelstelling te realiseren, is de Lijst van het Werelderfgoed. Door plaatsing van erfgoederen op deze lijst, komen deze onder de medeverantwoordelijkheid van alle landen te vallen die het Werelderfgoedverdrag hebben ondertekend. Wat werelderfgoed wereldwijd gemeen heeft, is dat dit erfgoed een unieke waarde heeft die van betekenis is voor een mondiaal publiek.

Het Werelderfgoedcomité van UNESCO hanteert tien criteria die zijn opgenomen in de leidraad voor het operationaliseren van het Verdrag, de hierboven al eerder genoemde *Operational Guidelines*. Deze zijn bedoeld om de door de individuele verdragspartijen ingediende nominaties voor plaatsing op de Lijst van het Werelderfgoed te kunnen beoordelen en vast te kunnen stellen of er sprake is van 'outstanding universal value'. Werelderfgoed is erfgoed waarvan ontegenzeggelijk vaststaat, dat het uniek en onvervangbaar is en de betekenis ervan het nationale

belang overstijgt. Naast deze tien criteria gelden twee andere wegingsfactoren: authenticiteit en integraliteit.⁵

Terwijl het Werelderfgoedcomité beslist over de plaatsing op de lijst, bepalen de verdragspartijen, waaronder Nederland, zelf welk erfgoed ze op de Tentatieve Lijst plaatsen en willen voordragen.

Daarnaast is internationale samenwerking een belangrijk onderdeel van het verdrag. Zo is er een werelderfgoedfonds ingesteld, dat kan worden ingezet om landen die zelf niet over voldoende expertise of financiële middelen beschikken voor inventarisatie, nominaties en beheer te ondersteunen.

3. Huidige situatie

Tot nu toe is bij het Nederlandse werelderfgoedbeleid de meeste aandacht uitgegaan naar de voorbereiding en plaatsing van cultureel erfgoed op de Lijst van het Werelderfgoed. Daarnaast heeft Nederland sinds 2001 een zogeheten Funds-in-Trust (zie ook blz. 4) ter beschikking gesteld aan het Werelderfgoedcomité. Op dit moment worden door Nederland de volgende nominaties voorbereid: de zeventiende eeuwse grachtengordel van Amsterdam binnen de Singelgracht⁶, de Van Nellefabriek en de Nieuwe Hollandse Waterlinie als uitbreiding van de in 1996 als werelderfgoed opgenomen Stelling van Amsterdam⁷.

Een bijzondere situatie betreft de Nederlandse Antillen die zelf geen verdragspartij zijn, maar als staatsrechtelijk onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden wel via Nederland nominaties kunnen indienen. Nominaties voor het Plantagesysteem op westelijk Curaçao en traditionele woningen op Saba zijn in voorbereiding, maar kunnen niet worden ingediend, omdat ze (nog) niet op de Nederlandse Tentatieve Lijst voorkomen.⁸ Immers, alleen wanneer erfgoed op de Tentatieve Lijst voorkomt, kan een nominatie voor plaatsing op de Lijst van het Werelderfgoed worden ingediend.

Om niet te oordelen over eigen voordrachten heeft Nederland als lid van het Werelderfgoedcomité er voor gekozen om tot het einde van haar zittingstermijn (najaar 2007) comité geen nominaties in te dienen.

In totaal zijn er wereldwijd 830 erfgoederen geplaatst op de Lijst van het Werelderfgoed (644 culturele sites, 162 sites natuurlijk erfgoed en 24 *mixed sites*, waarin cultureel en natuurlijk erfgoed zijn gecombineerd)⁹. Er is geen limiet gesteld aan het totaal aantal plaatsingen op de Lijst van het Werelderfgoed. Wel heeft het Werelderfgoedcomité de prioritering en gewenste categorisering vastgesteld voor jaarlijks in te dienen nominaties.¹⁰

In vergelijking tot sommige andere Europese landen is de bijdrage van Nederland bescheiden.¹¹ Sinds de ratificatie in 1992 zijn zeven nominaties op de Lijst van het Werelderfgoed geplaatst: Schokland en omgeving (1995), de Stelling van Amsterdam (1996), het molencomplex

⁵ Zie Operational Guidelines II.D Criteria for the assessment of outstanding value en II.E Integrity and/or authenticity, pp. 19-24.

⁶ Onder voorbehoud dat het kabinet instemt met deze voordracht en bij het Werelderfgoedcomité in te dienen voor 1 februari 2008.

⁷ Voor de binnenstad van Amsterdam wordt nu 2009 aangehouden als datum voor plaatsing. De plaatsing van de Nieuwe Hollandse Waterlinie is afhankelijk van uitkomsten van een nulmeting die wordt uitgevoerd naar de beschermde planologische status, de Van Nellefabriek kan in principe in 2010 voor plaatsing in aanmerking komen.

⁸ Deze nominaties dienen nog te worden opgesteld conform het daarvoor door het Werelderfgoedcomité vastgestelde format.

⁹ Dit is het aantal, gemeten in 2006.

¹⁰ Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention (2005)

¹¹ Andere Europese landen hebben meer erfgoederen op de lijst staan, bijvoorbeeld Italië 41, Spanje 39, Duitsland 32, Frankrijk 30 en het Verenigd Koninkrijk 27.

Kinderdijk-Elshout (1997), Ir. D.F. Woudagemaal te Lemmer (1998), droogmakerij De Beemster (1999), het Rietveld-Schröderhuis te Utrecht (2000) en Willemstad, Curaçao (1997).

Deze zijn opgenomen op de Voorlopige Lijsten die Nederland in 1994 (voor archeologisch erfgoed) respectievelijk 1995 (voor gebouwd erfgoed) indiende. Deze lijsten zijn destijds door de toenmalige bewindspersoon vastgesteld, nadat advies was gevraagd aan de voorloper van de Raad voor Cultuur (Raad voor Cultuurbeheer), het Nederlands ICOMOS Comité en The Netherlands Institute for Industrial Heritage. De plaatsingsverzoeken zijn zonder een draagvlakmeting bij grondeigenaren en betrokken maatschappelijke organisaties vooraf in de daarop volgende jaren rechtstreeks door het rijk ingediend. Wel is stelselmatig overleg geweest met betrokken overheden en/of instellingen, onder meer over door deze te geven officiële toestemming met de voordracht, zoals ook voorlichtingsavonden gehouden zijn voor publiek.

De Nederlandse bijdrage aan de Lijst van het Werelderfgoed is voorbeeldstellend geweest voor andere verdragspartijen vanwege de keuze om met thema's te werken. De volgende thema's zijn onderscheiden: 1. Nederland-Waterland 2. de Republiek in de 17^e eeuw en 3. de Nederlandse bijdrage aan de 20^e eeuwse International Modern Movement. Daarnaast vormen de Nederlandse Antillen met Willemstad een aparte categorie.

Nederland ondersteunt de strategische doelen ('*Global Strategy*'), waartoe de General Assembly van de UNESCO in 1994 heeft besloten en die door het Werelderfgoedcomité worden gevolgd om tot een betere implementatie van het verdrag en tot een duurzaam behoud en beheer van werelderfgoed te komen. Het gaat om het versterken van de betrouwbaarheid, evenwichtigheid en representativiteit van de Lijst van het Werelderfgoed, meer aandacht voor conserveren, training en delen van expertise en het verhogen van het algemeen bewustzijn en de verantwoordelijkheid van het publiek.

Internationaal geldt verder dat het Werelderfgoedcomité momenteel voorrang verleent aan voordrachten die tot de zogenaamde 'ondergewaardeerde categorieën' behoren: natuurlijke en *mixed sites* en niet-westers erfgoed om zo een te eenzijdige samenstelling van de lijst (oververtegenwoordiging van Westers cultureel erfgoed) tegen te gaan. Verder vraagt in het kader van werelderfgoed ook immaterieel ('intangible') erfgoed extra aandacht¹². Daarbij gaat het vooral om de historische betekenis van erfgoed (welk verhaal wordt met het erfgoed verteld?) en de context waarbinnen het erfgoed betekenis krijgt.

Sommige landen hebben inmiddels ter stimulering en uitvoering van deze doelen een zogenaamde 'Funds-in-Trust' ingesteld, zoals Nederland heeft gedaan in 2001. Tot 2008 is voor het Netherlands Fund in Trust (NFIT) bij UNESCO een jaarlijkse donatie van 450.000 euro gegarandeerd. Nederland richtte zich met dit fonds aanvankelijk vooral op (jongeren)educatie, internationale samenwerking op technisch gebied en periodieke verslaglegging over de werelderfgoedsites. Tegenwoordig is een meer programmatische uitvoering ter hand genomen en wordt vooral ingezet op gemeenschappelijk ('mutual') erfgoed en betere afstemming en structurering van voorbereidende en technische samenwerking met lopende activiteiten van UNESCO.

4. Ambities

Terugkerend naar de intenties van het werelderfgoedverdrag en uitgaande van de huidige richtlijnen voor implementatie van dit verdrag onderscheiden de beide adviesraden de volgende ambities voor het Nederlandse beleid inzake werelderfgoed:

¹² In 2003 is hiertoe een apart verdrag, Intangible Heritage Convention ingesteld.

1. Bijdragen aan bescherming van het mondiaal werelderfgoed als geheel door:
 - het beleid van het Werelderfgoedverdrag voor een evenwichtige en geloofwaardige lijst te ondersteunen;
 - erkend werelderfgoed te respecteren en bescherming en behoud ervan te stimuleren.
2. Werelderfgoed binnen onze territoriale grenzen beschermen door:
 - erkend werelderfgoed in Nederland goed te beheren;
 - nieuwe nominaties met zorg voor te bereiden en uit te voeren.

Ambitie 1: bijdragen aan bescherming van het mondiaal werelderfgoed als geheel.

Het beleid ondersteunen van het Werelderfgoedverdrag voor een evenwichtige en geloofwaardige lijst

Het beleid dient te worden ondersteund door vanuit Nederland terughoudend te zijn met het voordragen van cultureel erfgoed en de plaatsing van monumenten, *mixed sites*, cultuurlandschappen en natuurgebieden uit niet-westerse landen juist te stimuleren.

Natuurgebieden van ‘outstanding universal value’ komen in het dichtbevolkte Nederland nauwelijks voor. Natuurlijk erfgoed komt hier vooral voor in de vorm van *mixed sites* (cultuurlandschappen).

Voor de veiligstelling van mondiaal erfgoed op het gebied van natuur is juist daarom stimulering vanuit Nederland van de nominatie van natuurgebieden in niet-westerse landen belangrijk.

Ondersteuning van de nominatie van natural sites in niet-westerse landen zou derhalve meer prioriteit moeten krijgen, bijvoorbeeld voor natuurlijk erfgoed dat via vogelroutes in verbinding staat met Nederlandse (mixed) sites.

Daarvoor is een kader aanwezig: individuele landen worden nu in het kader van UNESCO ondersteund en gestimuleerd om nominaties mogelijk te maken door expertise beschikbaar te stellen.

Tevens biedt Nederland in niet-westerse landen ondersteuning bij beheer en ontwikkeling van gebieden met een hoge natuurwaarde. Bij die ondersteuning kan als doel plaatsing op de Lijst van het Werelderfgoed opgenomen worden.

Het is mede de verantwoordelijkheid van Nederland en een verplichting aan de internationale gemeenschap om de Lijst van het Werelderfgoed zo representatief, evenwichtig en betrouwbaar mogelijk samen te stellen. Bovendien heeft Nederland in het verlengde van het Werelderfgoedcomité de geloofwaardigheid van de Lijst van het Werelderfgoed tot een van haar belangrijkste beleidsdoelen gesteld. Of, zoals de minister in zijn adviesverzoek nader toelicht: ‘Om een ongebreidelde groei van de Werelderfgoedlijst tegen te gaan en een meer representatieve lijst te bevorderen, kijkt Nederland ook kritisch naar het eigen nominatiebeleid.’ Deze terughoudendheid zal vorm moeten krijgen door het nastreven van exclusiviteit van de Lijst van het Werelderfgoed, door heldere richtlijnen te volgen, scherpe criteria aan te leggen bij de selectie van potentieel werelderfgoed. Het voorstel is het aantal voordrachten per jaar te beperken tot maximaal één, waarmee Nederland de lijn volgt, zoals die door het Werelderfgoedcomité is vastgesteld voor komende nominaties. Daarmee wordt ook de organisatie van de Lijst van het Werelderfgoed de mogelijkheid gegeven om prioriteit te verlenen aan de nominatie en plaatsing van ‘ondergewaardeerde categorieën’: natuurlijke en *mixed sites*, niet-westers en immaterieel (‘intangible’) erfgoed elders in de wereld.

Nederland zal tenminste om de tien jaar en eerder, wanneer aanpassing van de Operational Guidelines daar aanleiding toe geeft, de Tentatieve Lijst zorgvuldig moeten herzien en het belang

van het mondiale erfgoed moeten afwegen tegen het belang van het vermeende eigen werelderfgoed.

Erkend werelderfgoed respecteren en bescherming en behoud ervan stimuleren

Nederland is op verschillende wijzen actief in werelderfgoedgebieden, bijvoorbeeld via economische bedrijvigheid en toerisme. Voor deze activiteiten en nieuwe ontwikkelingen dienen de vereisten voor de bescherming en instandhouding van werelderfgoed voorwaardenstellend te zijn. Het monitoren en zonodig (laten) aanpassen van deze activiteiten is gewenst. Via een quickscan kan nagegaan worden welke knelpunten hier aan de orde zijn en aandacht vragen. Deze scan zou door de rijksoverheid binnen een periode van drie jaar moeten worden uitgevoerd.

Ambitie 2: werelderfgoed binnen onze territoriale grenzen beschermen.

Erkend werelderfgoed in Nederland goed beheren

Voor het monitoren van het Werelderfgoed heeft het Werelderfgoedcomité twee werkwijzen vastgesteld: actieve en reactieve monitoring. De eerste cyclus actieve monitoring, - 'periodic reporting' -, is voor Europa in 2005 afgesloten. Deze 'periodic reporting' door de lidstaat vindt eens in de zes jaar plaats. Reactieve monitoring treedt in werking als het World Heritage Committee wordt geconfronteerd met ontwikkelingen, die in strijd zijn/zouden zijn met het instandhouden van de voor het betreffende werelderfgoed vastgestelde 'uitzonderlijke en universele betekenis' (statement of outstanding universal value). Verder wordt van lidstaten verwacht dat voorafgaand aan besluitvorming over uitvoeringsplannen die van negatieve (ruimtelijke) invloed zouden kunnen zijn, dan wel dat er sprake is van een bijzondere restauratie van een werelderfgoed door de lidstaat, het Werelderfgoedcomité wordt geïnformeerd aan de hand van een 'state of conservation report' (*Operational Guidelines*). Nederland heeft daaraan tot nu toe geen gehoor gegeven.

Het monitoren van en de omgang met eigen werelderfgoed is de laatste jaren verbeterd, echter de nationale regelgeving is op sommige onderdelen (nog) niet compatibel met beschermingsvereisten van werelderfgoed. Voor cultuurlandschappen en landschappelijke structuren respectievelijk archeologische terreinen ontbreekt het aan inzet van wettelijke instrumenten voor instandhouding en de noodzakelijke financiële middelen.

Verbetering van beschermingsbeleid (complementariteit instrumentarium, integraliteit) is noodzakelijk in het bijzonder om in lijn met de strategische doelen van het Werelderfgoedcomité prioriteit te kunnen geven aan nominaties van *mixed sites* (cultuurlandschappen).

Hoewel de minister in zijn adviesverzoek benadrukt dat de verantwoordelijkheid voor de bestemming, alsmede het gebruik, beheer en behoud van werelderfgoed ligt bij de 'te onderscheiden overheden, eigenaren en beheerders', is directe betrokkenheid van het rijk ook voor het vervolgtraject (na plaatsing van nationaal erfgoed op de lijst) van groot belang. Immers, wanneer de gebiedsdocumenten¹³ van werelderfgoed binnen de Nederlandse territoriale grenzen niet op orde zijn, treft dit uiteindelijk ook de geloofwaardigheid van nieuwe Nederlandse voordrachten. Voor het beheer van werelderfgoed is het van groot belang dat het rijk toeziet op de handhaving. Het gaat immers om erfgoed dat Nederland mede namens de wereldgemeenschap beheert.

¹³ Deze documenten vormen tezamen het dossier dat aan plaatsing op de Tentatieve Lijst ten grondslag ligt.

Het rijk draagt bovendien de eindverantwoordelijkheid om in financiële zin adequaat beheer mogelijk te maken. Dit is niet alleen van belang om de desbetreffende waarden in stand te houden, maar ook om de toenemende recreatieve belangstelling en de daaruit voortvloeiende extra beheerstaken na opname als werelderfgoed op te kunnen vangen. Zie hier ook de ambitie die in het Actieprogramma Ruimte en Cultuur, een uitvoeringsprogramma van de Nota Ruimte, is geformuleerd: ‘Het rijk wil de decentrale overheden die primair verantwoordelijk zijn voor de instandhouding en ontwikkeling van werelderfgoed ondersteunen bij een goede positionering van dit erfgoed bij integrale gebiedsontwikkeling en bij de uitwerking van ontwerpgegevens.’¹⁴ In de Nota Ruimte is bovendien vastgesteld, dat voor die werelderfgoederen, die zijn aangemerkt als Nationaal Landschap, gebiedsdocumenten opgesteld zullen worden, die vervolgens aan het Werelderfgoedcomité worden voorgelegd. Het gaat om de Stelling van Amsterdam, het Groene Hart (Kinderdijk, Stelling van Amsterdam, Nieuwe Hollandse Waterlinie), Laag-Holland (De Beemster, de Stelling van Amsterdam) en voor de toekomstige voordracht van de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

Nieuwe nominaties met zorg voorbereiden en uitvoeren

Met de keuzes in thema's laat Nederland zien welk verhaal hij blijvend aan de wereldgemeenschap wil kunnen vertellen. In het thema Nederland-Waterland is het voortdurende gevecht met het water weergegeven. De Nederlandse handelsgeest en expansiedrift, met als hoogtepunt de Gouden Eeuw is verwoord in het tweede thema, de Republiek in de 17^e eeuw. Het derde thema bestrijkt de Nederlandse bijdrage aan de 20^e eeuwse International Modern Movement. De Nederlandse Antillen met Willemstad vormen een uitzonderingscategorie. Het is wenselijk om het werelderfgoedbeleid inhoudelijk en institutioneel in relatie te brengen met het nationale erfgoedbeleid. Veel erfgoed in Nederland is van waarde, maar niet ieder monument, zelfs niet ieder topstuk, is potentieel werelderfgoed. De voordracht tot Werelderfgoed vergt een aanvullende, mondiale afweging en vergelijking getoetst op uitzonderlijke en universele waarde voor de mensheid en in lijn met de eerdergenoemde studies van ICOMOS en IUCN. Het is, na aanwijzing, vervolgens niet langer alleen aan Nederland, maar aan alle verdragspartijen toe te zien op de bescherming van dit erfgoed. Om echter te kunnen bepalen welk erfgoed het nationaal belang overstijgt, is het een voorwaarde het nationale beleid op orde te hebben. Omdat Nederland het uitgangspunt voor werelderfgoed volgt dat het bestaande juridische, planologische en financiële beleidsinstrumentarium toereikend moet zijn voor de bescherming en instandhouding van werelderfgoed is een goed functionerend nationaal bestel een voorwaarde. Dat het huidige monumentenstelsel aan herziening toe is, concludeerde de minister van OCW in haar brief van 21 september 2006 aan de Tweede Kamer over erfgoedselectiebeleid. Zij benadrukt dat in de beoogde stelseldiscussie “niet uitsluitend de beheersing van het aantal monumenten centraal [staat], maar het functioneren van het gehele stelsel, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden, zorg voor kwaliteit en de financiering.” In de kritische beschouwing over het bestel zal ook het werelderfgoedbeleid duidelijk gepositioneerd moeten worden.

De aanwezigheid van draagvlak is een belangrijk element bij plaatsing op de Tentatieve Lijst van potentieel werelderfgoed. Voldoende draagvlak bij eigenaren, betrokken bewoners en lokale bestuurders is niet alleen een voorwaarde van het Werelderfgoedcomité bij eventuele plaatsing, maar is ook doorslaggevend voor goed beheer en exploitatie van erfgoed na plaatsing op de Lijst. Bij de totstandkoming van de vorige Tentatieve Lijsten werd dit draagvlak vaak pas achteraf bewerkstelligd.

¹⁴ Zie het Actieprogramma Ruimte en Cultuur, p.45

Het belang van voldoende draagvlak bij eigenaren, betrokken bewoners en lokale bestuurders pleit voor overleg en nauwe samenwerking (een bottom-up aanpak) voor de totstandkoming van een nieuwe Tentatieve Lijst. Het rijk moet daarbij voorwaarden scheppen voor en de criteria aangeven die gelden voor werelderfgoed, zodat aan die partijen die potentieel werelderfgoed willen laten voordragen (zoals samenwerkende terreineigenaren, maatschappelijke organisaties en/of lokale bestuurders) vroegtijdig uitsluitel gegeven kan worden. Om te voorkomen dat valse verwachtingen worden gewekt, biedt het inrichten van een zorgvuldige en transparante selectie- en voorbereidingsprocedure uitkomst. Vervolgens kan op basis van deze procedure heroverweging van de bestaande lijsten en opstellen van een nieuwe Tentatieve Lijst plaatsvinden. De keuze in (beoogde) nominaties is de verantwoordelijkheid van het rijk.

Randvoorwaarden voor het ontwikkelen van een dergelijke procedure:

1. Criteria operationaliseren met drie invalshoeken:
 - a. thema's: de huidige thematische indeling is voorbeeldstellend en de gekozen thema's zijn als richtlijn goed bruikbaar en verdedigbaar, ook vanuit het perspectief van natuurlijk erfgoed. Op mondiaal niveau is Nederland wat natuur betreft te typeren als delta (water). Gebieden als de Waddenzee, de Biesbosch, maar ook bijvoorbeeld ontginningslandschappen uit de 12/13 eeuw (Kromme Rijngebied) zijn te scharen onder het thema water. Het thema Nederland in de 17^e eeuw typeert de belangrijke *mixed sites* (de droogmakerijen).
De adviesraden plaatsen echter wel een kanttekening bij het thema *de Nederlandse bijdrage aan de 20^e eeuwse International Modern Movement*. Zij vragen zich af of de essentie van de Nederlandse bijdrage hieraan tot uiting komt in losse architectonische objecten, zoals het Rietveld Schröderhuis, de Van Nellefabriek en Zonnestraal. Meer in het algemeen stellen de adviesraden voor om dit thema te heroverwegen en te verbreden naar grotere eenheden die de Nederlandse modernisering karakteriseren, in het bijzonder de modernisering van de stad en de transformatie van cultuurlandschappen. Dit kan worden ondergebracht in het thema *de Nederlandse bijdrage aan modernisering in de twintigste eeuw*.
Deze accentverschuiving zal in de komende periode bij de totstandkoming van een nieuwe Tentatieve Lijst nader ingevuld moeten worden door deskundigen en direct betrokken partijen.
Ook zou bestaand werelderfgoed in Nederland verbreed kunnen worden door deze als *mixed sites* voor te dragen, bijvoorbeeld door de Stelling van Amsterdam in relatie brengen met het Nationaal Landschap Laag Holland, maar ook de Kinderdijk- Elshout als combinatie van molens en boezems en de Beemster zouden als zodanig kunnen worden aangemerkt.
Naast de bestaande thema's stellen de adviesraden voor als nieuw thema *Nederland internationaal* te introduceren waarin zowel ruimte is voor *grensoverschrijdend erfgoed* (met als voorbeeld de Waddenzee en de Limes) als voor de *Nederlandse Antillen* (gezien de eerder al getypeerde bijzondere bestuurlijke positie van deze eilandengroep).
 - b. De inhoudelijke criteria en aanvullende voorwaarden van het Werelderfgoedcomité, zoals deze al eerder in dit advies zijn genoemd.
 - c. Mate van Nederlandse beleidsmatige erkenning/nationale bescherming (bijvoorbeeld rijksmonument of Nationaal landschap). Daardoor wordt gebruik gemaakt van eerdere oordeelsvorming op nationaal niveau over het belang van gebieden uit het oogpunt van landschap en biodiversiteit.

2. Een nieuwe Tentatieve Lijst laten opstellen -via transparante procedure- vanuit initiatieven in de gebieden zelf, zodat draagvlak voldoende gewaarborgd is (bottom-up). Voldoende draagvlak is met andere woorden een voorwaarde voor plaatsing op de Tentatieve Lijst.
3. Weging vanuit mondiaal perspectief (een zogenaamde ‘voortoets op latere toetsing door ICOMOS respectievelijk IUCN). De Nederlandse overheid laat de aanmeldingen, als verantwoordelijke voor de Tentatieve Lijst en de uiteindelijke voordrachten aan het Comité, objectief/wetenschappelijk toetsen aan criteria. Van belang is hier dat er een duidelijk onderscheid bestaat in rolverdeling ten aanzien van het voorbereiden van plaatsing op de Tentatieve Lijst en de uiteindelijke selectie voor de Lijst. Instituten, zoals de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten en Alterra, kunnen zorgen voor de wetenschappelijke toetsing.
4. Haalbaarheidsstudie in de vorm van een toets van de financiële en bestuurlijke consequenties. Illustratief in dit verband is het moeizame vervolgtraject na plaatsing van de Stelling van Amsterdam en de Kinderdijk.
5. De uiteindelijke oordeelsvorming en selectie dient op grond van de wetenschappelijke toetsing te worden uitgevoerd door de beide adviesraden.

Het terughoudende beleid voor het nomineren van Nederlandse monumenten impliceert dat het aantal uiteindelijk te nomineren monumenten beperkt zal (behoren te) zijn.

De adviesraden adviseren maximaal tien nominaties op de Tentatieve Lijst te plaatsen en uitgaande van een periodieke herijking uiterlijk om de tien jaar, het aantal nominaties tot jaarlijks één te beperken. Indien partijen worden uitgenodigd monumenten of gebieden voor de Tentatieve Lijst voor te dragen, en daar energie in gaan steken, zal hen ook voldoende zicht op de kans van slagen per categorie (cultuurmonument, mixed monument, natuurmonument) gegeven moeten worden.

De status van de Antillen (Aruba, Curaçao) vraagt om een uitzonderingspositie in de voordrachtprocedure. Antilliaanse voordrachten kunnen alleen via Nederland (op basis van de Nederlandse Tentatieve Lijst) verlopen. Zij zijn zelf namelijk geen ‘state party’ en kunnen alleen voordrachten doen door zich te beroepen op hun status als bestuurlijk onderdeel van het Nederlandse Koninkrijk.

Voor die eilanden die een zelfstandig monumentenbeleid hebben, raden de adviesraden inhoudelijke bemoeienis af. In die gevallen fungeert Nederland dus slechts als een doorgeefluik. Wanneer enkele bovenwindse en benedenwindse eilanden in de nabije toekomst een Nederlandse gemeente worden, heeft dat uiteraard consequenties voor het werelderfgoedbeleid. Deze eilanden komen dan direct onder het Nederlandse (werelderfgoed)beleid te vallen.¹⁵

5. Overgangsbeleid

Niet eerder dan dat de hiervoor voorgestelde selectieprocedure is ontwikkeld en ingesteld, is het indienen van een nieuwe Tentatieve Lijst opportuun. Landen die onlangs een nieuwe procedure hebben ingericht, zoals Engeland en Canada, hebben hiervoor twee jaar uitgetrokken. De adviesraden adviseren deze termijn als richtlijn te nemen en uiterlijk in 2009, de beoogde ingangsdatum voor het nieuwe monumentenstelsel, de nieuwe Tentatieve Lijst te presenteren. Hierop dient evenwel uitzondering te worden gemaakt voor de nominaties die al in een ver gevorderd stadium van voorbereiding zijn. De adviesraden adviseren om de nominaties waarvoor de voorbereiding tot plaatsing in vergevorderd stadium is en voldoende draagvlak bestaat te

¹⁵ De eilanden Saba, St. Eustatius en Bonaire zullen, zoals het er nu uitziet, na de beoogde bestuurlijke herinrichting van de Nederlandse Antillen vanaf 15 december 2008 Nederlandse gemeenten worden.

handhaven. Bij onvoldoende draagvlak dient het desbetreffende erfgoed van de Tentatieve Lijst te worden afgevoerd.

Voor de Antillen, die alleen via het Nederlandse lidmaatschap voordrachten kunnen indienen, moet een uitzondering worden gemaakt door de nominaties die in voorbereiding zijn op de Tentatieve Lijst te plaatsen.

6. Conclusie en aanbevelingen

Resumerend kunnen de Raad voor Cultuur en de Raad voor het Landelijk Gebied de vraag of voordrachten vanuit Nederland voor plaatsing op de Lijst van het Werelderfgoed opportuun zijn positief beantwoorden, *mits* er een duidelijke visie aan ten grondslag ligt en een zorgvuldige en transparante procedure wordt gevolgd. Die visie hebben de Raden weergegeven in de vorm van ambities. De belangrijkste ambitie is het wereldwijd beschermen en instandhouden van werelderfgoed met de Lijst van het Werelderfgoed en de inzet van het werelderfgoedfonds daarbij. Om de geloofwaardigheid van de lijst te versterken, dient Nederland, om aan te sluiten bij de prioriteiten van het Werelderfgoedcomité, zich terughoudend op te stellen in het nomineren van culturele sites om inflatie van de Werelderfgoed te voorkomen. Dus dient Nederland het aantal nominaties tot één per jaar te beperken. In lijn met dit beleid van het Werelderfgoedcomité zal in de komende periode voorrang gegeven moeten worden aan *mixed sites*.

Natuurgebieden van 'outstanding universal value' komen in het dichtbevolkte Nederland nauwelijks voor. Natuurlijk erfgoed kan voorkomen in de vorm van *mixed sites*, mits ook dat van uitzonderlijke en universele betekenis is. Voor de veiligstelling van mondiaal erfgoed op het gebied van natuur is daarom stimulering, ook vanuit Nederland, van de nominatie van natuurgebieden in niet-westerse landen belangrijk door deze landen te steunen bij het opstellen van Tentatieve Lijsten via het Netherlands Trust-in Fund.

Om een breed draagvlak te creëren en beoogde nominaties kansrijk te maken is het noodzakelijk in een zorgvuldige en transparante selectie- en/ aanmeldingsprocedure te voorzien.

Voor de Nederlandse bijdrage aan de Lijst van het Werelderfgoed biedt de huidige thematische indeling (Nederland-Waterland, de Republiek in de 17^e eeuw en International Modern Movement) voldoende houvast om de Nederlandse identiteit, het verhaal dat Nederland blijvend aan de wereld wil vertellen, uit te dragen. Wel stellen de adviesraden voor het thema International Modern Movement (het Nieuwe Bouwen) te verbreden naar de Nederlandse bijdrage aan modernisering in de twintigste eeuw en het aantal thema's met één uit te breiden: *Nederland Internationaal*, waarin zowel de grensoverschrijdende sites als de nominaties van de Nederlandse Antillen ondergebracht kunnen worden.

Deze thema's expliciteren de Nederlandse visie op werelderfgoed en vormen de grondslag voor de totstandkoming van de nieuwe Tentatieve Lijst. Tegelijkertijd zijn ze als richtlijnen toe te passen voor de aanvragers van potentieel werelderfgoed. Aanvragen tot nominatie en plaatsing op de Lijst van het Werelderfgoed moeten, naast de criteria van het Werelderfgoedcomité dus ook aan een van deze thema's voldoen. Vervolgens zal er sprake moeten zijn van 'outstanding universal value' op grond van een of meer van de tien criteria en voorwaarden die het Werelderfgoedcomité hiervoor in de *Operational Guidelines* hanteert. Tot slot zijn garanties voor voldoende bescherming en draagvlak voorwaarde om erfgoed als beoogde nominatie op de nieuwe Tentatieve Lijst te plaatsen, des te meer nu de eisen sinds de nieuwe richtlijnen van kracht zijn (februari 2005), zijn aangescherpt. Op basis daarvan is het ook noodzakelijk de bestaande lijst te heroverwegen. De uiteindelijke selectie van potentiële nominaties vindt plaats door de adviesraden die op basis van deze procedure tot een afgewogen eindoordeel kunnen komen.

Iedere tien jaar of eerder wanneer wijziging van de Operational Guidelines daar aanleiding toe geven, zal de Tentatieve Lijst herijkt en de balans tussen het internationale belang en het belang van de eigen gebieden opnieuw bezien moeten worden.

Verder adviseren de adviesraden om het werelderfgoedbeleid te positioneren in het nieuw te ontwikkelen nationale monumentenbestel en het nationale werelderfgoedbeleid aan te scherpen. Dit door niet alleen te focussen op de voordracht van werelderfgoederen en aanpassing van het beschermingsregime voor werelderfgoed, maar ook (vanuit mondiaal pe rspectief) inhoud te geven aan de intenties van het verdrag tot internationale samenwerking door geld en kennis beschikbaar te stellen aan werelderfgoed, zowel nationaal als mondiaal. Het gaat daarbij om middelen (geld, personele capaciteit) voor het ondersteunen van nominaties door niet-westerse landen en voor het onderzoek naar onze invloed op buitenlandse werelderfgoedgebieden.

De adviesraden pleiten er voor om het Netherlands Funds-in-Trust ook na 2008 te continueren. Op basis van evaluatie van de inzet in de afgelopen periode zullen de doelen geactualiseerd en opnieuw geprioriteerd moeten worden en in samenhang daarmee zal ook de hoogte van het budget (met als ondergrens het huidige budget van 450.000 euro) opnieuw vastgesteld moeten worden. Ondersteuning van de nominatie van *natural sites* in niet-westerse landen zou daarbij meer prioriteit moeten krijgen, bijvoorbeeld voor natuurlijk erfgoed dat via vogelroutes in verbinding staat met Nederlandse (mixed) sites.

Meer in het algemeen vragen de adviesraden het Rijk zijn eindverantwoordelijkheid te nemen voor het beheer en instandhouding van werelderfgoed binnen de Nederlandse territoriale grenzen. Naast een structurele financieringsgarantie, zouden waar mogelijk ook incidenteel voor monumentenzorg beschikbaar gestelde middelen ingezet moeten worden om financiële knelpunten in het beheer van werelderfgoed op te lossen.

Bijlage

Bij de totstandkoming van dit advies zijn de navolgende externe personen geraadpleegd:

Prof. drs. A.L.L.M. Asselbergs, Rijksadviseur voor Cultureel Erfgoed

Drs. R. de Jong, Rijksdienst voor archeologie, cultuurlandschap en monumenten

Dhr. R. van Oers, programmaspecialist bij het World Heritage Center Parijs

Dr. R. van der Ploeg, namens Nederland lid van het UNESCO Werelderfgoedcomité

Mr. F. Prins, coördinator Europese en internationale Zaken van Vereniging Natuurmonumenten

Ir. Dirk Sijmons, Rijksadviseur voor het Landschap

Dr. B. J.M. van der Aa, auteur van proefschrift *Werelderfgoed bedreigd* (2002)

Binnen de Raad voor Cultuur zijn nog de volgende deskundigen geraadpleegd:

Dr. M. Gerding, lid van de commissie Archieven

Dhr. Th. Thomassen, lid van de commissie Archieven