

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van ...

**tot wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met de
aanwijzing en begrenzing van werelderfgoed en een ontheffingsmogelijkheid
voor gedeputeerde staten in verband met de uitzonderlijke universele waarde
van werelderfgoed**

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in
overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van
<datum>, nr. WJZ/xxx (ID25996);

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van <datum>, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap, uitgebracht in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties, van <datum>, nr. WJZ/xxx (ID25996);

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I. Wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving

Het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 7.3 komt te luiden:

Artikel 7.3 (aanwijzing en begrenzing van werelderfgoed)

1. Droogmakerij de Beemster is de locatie bekend als de polder De Beemster, gelegen op het grondgebied van de provincie Noord-Holland, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.
2. Hollandse Waterlinies is de locatie bekend als de samengevoegde vroegere verdedigingslinies Stelling van Amsterdam en Nieuwe Hollandse Waterlinie, gelegen op het grondgebied van de provincies Noord-Holland, Utrecht, Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Brabant, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.
3. Schokland en omgeving is de locatie bekend als het voormalige Zuiderzee-eiland Schokland en een deel van de omliggende Noordoostpolder, gelegen op het grondgebied van de provincie Flevoland, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

4. Neder-Germaanse Limes is de locatie bekend als de vroegere Romeinse rijksgrens, die van Katwijk aan Zee tot de grens met Duitsland loopt over het grondgebied van de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Gelderland, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

5. Koloniën van Weldadigheid is de locatie bekend als een serie van agrarische koloniën gesticht door de Maatschappij van Weldadigheid, gelegen op het grondgebied van de provincies Drenthe en Fryslân, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

B

Artikel 7.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en derde lid vervalt 'en erfgoederen op de Voorlopige Lijst werelderfgoed'.

2. In het vierde lid wordt 'houden' vervangen door 'voorzien er'.

3. Na het vierde lid wordt een lid ingevoegd, dat luidt:

5. Bij omgevingsverordening kan, voor zover het gaat om activiteiten die in overeenstemming zijn met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed, worden bepaald dat van regels als bedoeld in het vierde lid door gedeputeerde staten:

a. ontheffing kan worden verleend aan een bestuursorgaan van een gemeente of waterschap; en

b. kan worden afgeweken bij het vaststellen van een projectbesluit, voor zover:

1°. het gaat om een project dat onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met die regels; en

2°. in het projectbesluit rekening wordt gehouden met de nader uitgewerkte kernkwaliteiten, bedoeld in het tweede lid.

C

In artikel 9.2, opschrift en eerste lid, vervalt 'en erfgoederen op de Voorlopige Lijst werelderfgoed'.

D

In bijlage I, onder A, vervalt de begripsbepaling *Voorlopige lijst werelderfgoed* en de bijbehorende begripsomschrijving.

E

Bijlage XVII komt te luiden:

Bijlage XVII bij artikel 7.4, eerste lid, van dit besluit (kernkwaliteiten werelderfgoederen)

A. Droogmakerij de Beemster

1. Kernkwaliteiten van de Droogmakerij de Beemster zijn:

a. het unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven, vroeg zeventiende-eeuwse (landschaps)architectonische geheel van de Droogmakerij de Beemster, bestaande uit:

1°. het vierkante gridpatroon van wegen en waterlopen en rechthoekige percelen;

- 2°. de ringdijk en ringvaart (continuïteit en eenheid in vormgeving);
 - 3°. het centraal gelegen dorp (Middenbeemster) op een assenkruis van wegen;
 - 4°. bebouwing langs de wegen;
 - 5°. de relatief hooggelegen wegen met laanbeplanting;
 - 6°. de monumentale en typerende (stolp)boerderijen en restanten van buitens;
 - 7°. de oude negentiende-eeuwse gemalen en molengangen; en
 - 8°. de structuur en het karakter van het (beschermd) dorpsgezicht van Middenbeemster; en
- b. grote openheid.
2. Voor zover het werelderfgoed Droogmakerij de Beemster samenvalt met het werelderfgoed Hollandse Waterlinies, zijn de kernkwaliteiten van het werelderfgoed Hollandse Waterlinies ook van toepassing op het werelderfgoed Droogmakerij de Beemster.

B. Hollandse Waterlinies

Kernkwaliteiten van de Hollandse Waterlinies zijn het samenhangende en overwegend goed bewaard gebleven geheel van:

- a. het strategisch landschap, als oorspronkelijk voor de militaire verdediging bestemd aaneengesloten gebied dat op veel plaatsen gekenmerkt wordt door grote openheid en een overwegend groen karakter, bestaande uit:
 - 1°. de hoofdverdedigingslijn: een lineaire, hoger gelegen structuur in het landschap, als begrenzing van het te verdedigen gebied;
 - 2°. inundatiegebieden;
 - 3°. de voormalige schootsvelden en verboden kringen rondom militaire versterkingen, gekenmerkt door visueel open en merendeels onbebouwd gebied;
 - 4°. de accessen, als kwetsbare onderdelen in het verdedigingssysteem in samenhang met de daartoe ingerichte versterkingen;
 - 5°. de houten Kringenwetbouwwerken;
- b. het watermanagementsysteem, als samenhangend stelsel van waterbouwkundige werken en waterlichamen, in te zetten voor gecontroleerde inundatie, bestaande uit:
 - 1°. inundatie-, toevoerkanalen en rivieren;
 - 2°. inundatiekaden, sluizen, inlaten, dammen, uitlozings- en kwelkommen, functionerend in samenhang met verdedigingswerken en inundatiegebieden;
 - 3°. gemalen en schotbalkloodsen;
- c. de militaire werken: de voormalige militaire versterkingen en overige ondersteunende militaire onderdelen, mede in hun onderlinge samenhang en met de landschappelijke inpassing en camouflage van de versterkingen en onderdelen, bestaande uit:
 - 1°. forten en batterijen;
 - 2°. stellingen en verspreide werken, groepsschuilplaatsen, kazematten en andere militaire werken;
 - 3°. de historische vestingstructuur van de vestingsteden Muiden, Weesp, Naarden, Nieuwersluis, Gorinchem en Woudrichem.

C. Schokland en omgeving

Kernkwaliteiten van Schokland en omgeving zijn:

- a. de unieke archeologische overblijfselen die getuigen van zich aanpassende prehistorische en vroeg historische bewoning in een natter wordende omgeving;
- b. het cultuurlandschap dat herinnert aan de eeuwige strijd tegen het water, met de inpoldering van de voormalige Zuiderzee als een van de grootste en meest visionaire prestaties van de mensheid in de twintigste eeuw, tot uiting komend in:
 - 1°. de contour en zichtbaarheid van het voormalige eiland in de polder;
 - 2°. de dorpsterpen en de begraafplaatsen op het voormalige eiland;
 - 3°. de vooroorlogse gebouwen en andere bouwwerken op het voormalige eiland;
 - 4°. overblijfselen en sporen van Middeleeuwse dijken en terpen in het landschap rond het voormalige eiland;

- 5°. het verkavelingspatroon van het oude en het nieuw gecreëerde land;
- 6°. de openheid van het agrarische landschap rond en op delen van het voormalige eiland;
- 7°. de kenmerkende groenaanleg langs wegen, om erven en om het voormalige eiland; en
- 8°. de erven en boerderijen met bijbehorende schuren en eventuele arbeiderswoningen behorend tot de initiële agrarische inrichting van het nieuwe land en een deel van het voormalige eiland.

D. Neder-Germaanse Limes

Kernkwaliteiten van de Neder-Germaanse Limes zijn de unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven resten van de (militaire) grens van het voormalige Romeinse Rijk, bestaande uit archeologische monumenten uit de periode 20 voor tot 450 na Christus langs, en samenhangend met, de toenmalige loop van de Rijn:

- a. militaire versterkingen, bestaande uit legioenvestigingen, forten en wachttorens;
- b. overige militaire infrastructuur, bestaande uit wegen, bruggen, havens, oeverwerken, een kanaal, een aquaduct en een pannbakkerij;
- c. burgerlijke nederzettingen, een tempel en grafvelden; en
- d. verlandende delen van de rivier met scheepswrakken en afvallagen.

E. Koloniën van Weldadigheid

Kernkwaliteiten van de Koloniën van Weldadigheid zijn het unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven cultuurlandschap van een serie van agrarische ontginningen, gesticht vanuit een Verlichtingsexperiment van sociale hervorming via een innovatief negentiende-eeuws model van armoedebestrijding met binnenlandse kolonisatie, en bestaande uit:

- a. de typologie van vrije en onvrije koloniën, als resultante van een alles omvattend systeem gericht op de opvang, disciplineren en vorming van kolonisten;
- b. de structuur van het ontginningslandschap, die representatief is voor het experiment van armoedebestrijding (periode 1818-1859) en de doorontwikkeling daarvan (periode 1860-1918), tot uiting komend in:
 - 1°. rechte wegen;
 - 2°. laanstructuren en karakteristieke beplanting;
 - 3°. watergangen en bijbehorende waterwerken;
 - 4°. de afwisseling van en het contrast tussen openheid en beslotenheid;
 - 5°. het eenduidig toegepaste maatsysteem in de verkaveling van de landbouwgronden;
 - 6°. het grid van de bebouwing en de hiërarchie in de plaatsing van bouwwerken in het grid; en
- c. kenmerkende monumentale gebouwen en terreinen, onder te verdelen naar oorspronkelijke functie:
 - 1°. gestichten, koloniehuisjes en dienstwoningen;
 - 2°. boerderijen, schuren en werkplaatsen;
 - 3°. scholen, gebouwen voor sociale en medische zorg, religieuze gebouwen en begraafplaatsen.

Artikel II. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Nota van toelichting

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt afdeling 7.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl), dat instructieregels met het oog op het behoud van werelderfgoed bevat. Deze toelichting wordt gegeven in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het betreft ten eerste een wijziging van artikel 7.3 en bijlage XVII bij artikel 7.4. Deze wijzigingen van kernkwaliteiten en begrenzingsvloeien voort uit de inschrijving en aanpassing van enkele werelderfgoederen door het Werelderfgoedcomité van UNESCO¹ in juli 2021. Dit zijn de werelderfgoederen Hollandse Waterlinies, Neder-Germaanse Limes, Droogmakerij de Beemster en Koloniën van Weldadigheid. Daarnaast wordt aan artikel 7.3 en bijlage XVII toegevoegd het werelderfgoed Schokland en omgeving, ingeschreven in 1994. Tot slot is de wijziging van artikel 7.4 een verduidelijking van de bedoelde reikwijdte van de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing van provinciale instructieregels.

2. Inhoud

2.1 Werelderfgoedbeleid in Nederland

Nederland ratificeerde het werelderfgoedverdrag² in 1992. Dit verdrag is gericht op de identificatie, de bescherming, het behoud, het toegankelijk maken en het overdragen aan komende generaties van natuurlijk en cultureel erfgoed van uitzonderlijke universele waarde (outstanding universal value). Een lidstaat kan erfgoederen voordragen voor de Lijst van het Werelderfgoed van UNESCO (hierna: Werelderfgoedlijst). Het erfgoed (cultuur, natuur of combinatie van beide) moet van uitzonderlijke universele waarde zijn. Het erfgoed is dan uniek en onvervangbaar. Het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden telt sinds september 2023 in totaal twaalf werelderfgoederen. In juni 2023 is aan de Tweede Kamer gemeld³ dat Nederland geen nieuwe erfgoederen meer voordraagt voor de Werelderfgoedlijst. Op dit moment heeft Nederland geen nominatieprogramma Voorlopige Lijst werelderfgoed meer.

In het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid is het behouden en versterken van cultureel erfgoed, werelderfgoed en landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten een nationaal belang. De instandhouding van werelderfgoed is een internationale verplichting uit het werelderfgoedverdrag en richt zich op het waarborgen van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van een object of gebied dat is inschreven op de UNESCO Werelderfgoedlijst.

Afdeling 7.2 van het Bkl en de voorgestelde wijzigingen richten zich specifiek op vijf grootschalige culturele werelderfgoederen. Voor deze gebieden wordt het nationaal belang geregeld via het instrument van de 'getrapte' instructieregels uit de Omgevingswet. Met deze regels instrueert het Rijk over de omgevingsverordening, waarna de provincie op haar beurt instructieregels geeft over het omgevingsplan. Voor de toepassing van de instructieregels aan de provincies is de uitzonderlijke universele waarde van deze vijf werelderfgoederen geoperationaliseerd naar kernkwaliteiten. Deze worden vervolgens door de provincies nader uitgewerkt in de provinciale instructieregels aan gemeenten. Naast het Bkl bestaan verschillende andere instrumenten om dit nationale belang te borgen. Het gaat bijvoorbeeld om integrale beleidsontwikkeling, kennisuitwisseling, subsidies voor instandhouding en inzet van een kwaliteitsteam en bestuurlijke samenwerking.

¹ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

² Op 16 november 1972 te Parijs tot stand gekomen overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Trb. 1973, 155).

³ Kamerbrief staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 12 juni 2023: Beleidsreactie op het rapport Beleidsdoorlichting Erfgoed, Kamerstukken II 2022/23, 31 511, nr. 51.

Het nationale belang van de overige zes culturele werelderfgoederen⁴ is geborgd met de instrumenten rijksmonument en beschermd stads- of dorpsgezicht. De bescherming van het natuurlijke werelderfgoed Waddenzee wordt geregeld in paragraaf 5.1.5.3 van het Bkl.

Het werelderfgoedbeleid is gericht op het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van een werelderfgoed en vindt in Nederland plaats in een context met een hoge ruimtelijke dynamiek. Het Nederlandse erfgoedbeleid is gebaseerd op een integrale en ontwikkelingsgerichte benadering van het behoud van cultureel erfgoed ('behoud door ontwikkeling'). Dit beleid is geïntroduceerd in de Nota Belvedere (1999) en verder uitgewerkt in de beleidsbrief Modernisering van de monumentenzorg (2009), Visie Erfgoed en Ruimte (2011) en de beleidsbrief Erfgoed Telt (2016). Voor werelderfgoed wordt het behoud van de uitzonderlijke universele waarde integraal verbonden aan de ruimtelijke ontwikkelingen in en buiten een werelderfgoed. Daarom is in de Nationale Omgevingsvisie (2020), en de voorgangers Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) en de structuurvisie Realisatie Nationaal Ruimtelijke beleid (2008), werelderfgoed opgenomen als een nationaal belang. Ruimtelijke ontwikkelingen en gebiedstransformaties zijn mogelijk in een werelderfgoed, mits de uitzonderlijke universele waarde behouden blijft. Instandhouding van werelderfgoed is in het intensief gebruikte Nederland een complexe opgave. Het vraagt daarom om het vroegtijdig betrekken van het belang van werelderfgoed in de visievorming en planontwikkeling en de uitvoering, een heldere regelgeving en een goede bestuurlijke samenwerking tussen de rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen om knelpunten te voorkomen en oplossingsrichtingen te creëren.

2.2 wijziging van grenzen en kernkwaliteiten werelderfgoederen

De aanleiding voor de wijziging van artikel 7.3 en bijlage XVII is een aantal veranderingen in de Nederlandse werelderfgoederen op de Werelderfgoedlijst. Nu de nominaties en aanpassingen zijn vastgesteld door UNESCO, moeten de definitieve namen van de werelderfgoederen en de omschrijvingen van de desbetreffende locaties worden opgenomen in artikel 7.3 van het Bkl. Daarnaast worden de sets kernkwaliteiten van de vijf in artikel 7.3 van het Bkl genoemde werelderfgoederen aangepast.

In juli 2021 schreef het Werelderfgoedcomité van UNESCO de Neder-Germaanse Limes en de Koloniën van Weldadigheid in op de Werelderfgoedlijst. Deze twee kandidaat werelderfgoederen waren in 2018 en 2020 al als onderdeel van de Nederlandse Voorlopige Lijst werelderfgoed opgenomen in het Bkl. De in 2021 door UNESCO ingeschreven Neder-Germaanse Limes en de Koloniën van Weldadigheid hebben echter een beperktere omvang dan die in 2018 en 2020 in het Bkl was opgenomen. Daarnaast keurde het comité kleine aanpassingen van de begrenzing van het werelderfgoed Stelling van Amsterdam goed. Ook voegde het Werelderfgoedcomité het gebied van het kandidaat werelderfgoed Nieuwe Hollandse Waterlinies toe aan het bestaande werelderfgoed Stelling van Amsterdam. Beide erfgoederen waren al sinds 2011 opgenomen in de Nederlandse regelgeving van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en inmiddels in het Bkl. De twee sets van kernkwaliteiten van deze twee gebieden zijn nu geharmoniseerd tot één set van kernkwaliteiten van het werelderfgoed Hollandse Waterlinies.

Schokland en omgeving is werelderfgoed sinds 1994. In 2008 is door de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in de zogeheten Realisatieparagraaf nationaal ruimtelijk beleid aangekondigd het gebied te beschermen met de inzet van het instrument beschermd dorpsgezicht. Na overleg met de gemeente Noordoostpolder en de provincie Flevoland is besloten dat de inzet van een getrapte instructieregel in het Bkl beter aansluit op de lokale situatie dan het eerder voorziene instrument beschermd dorpsgezicht. Het instrument van de getrapte instructieregel biedt ruimte aan provincie en gemeente om in samenwerking te komen tot passende integrale bescherming van Schokland en omgeving, zonder dat er op voorhand al een bepaald vergunningstelsel aan vastzit.

⁴ Het betreft het Eise Eisinga Planetarium, het ir. D.F. Woudagemaal, het Rietveld Schröderhuis, de Van Nellofabriek, Molencolplex Kinderdijk-Elshout en de Grachtengordel van Amsterdam.

De kernkwaliteiten zijn in overleg met de betrokken provincies door het Rijk omschreven in bijlage XVII bij artikel 7.4, eerste lid, van het Bkl. De kernkwaliteiten zijn gebaseerd op het Statement⁵ of Outstanding Universal Value uit het nominatiedossier. De provincies en het Rijk stelden dit dossier samen. UNESCO stelde het vervolgens vast. Bij de kernkwaliteiten in die bijlage gaat het om een vertaling van de uitzonderlijke universele waarde naar de in hoofdlijnen beschreven essentiële kenmerken van het aanwezige cultureel erfgoed en landschap. De kernkwaliteiten zijn zo een middel om de uitzonderlijke universele waarde te behouden, en geen doel op zich. De betrokken provincies dienen de kernkwaliteiten in hun omgevingsverordening nader uit te werken in concrete en toetsbare kwaliteiten (oftewel "attributen" volgens UNESCO), op basis van de lokale omstandigheden. De uitwerking van de kernkwaliteiten dient zo concreet te zijn, dat er een helder toetsingskader ligt voor omgevingsplannen, omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en projectbesluiten die mogelijke gevolgen hebben voor het behoud van de vijf werelderfgoederen. De (aangepaste) geometrische begrenzingsen zullen worden opgenomen in bijlage III bij artikel 2.42 van de Omgevingsregeling.

2.3 Ontheffingsmogelijkheid provincies

Met de aangepaste formulering van artikel 7.4, vierde lid, van het Bkl en het toegevoegde vijfde lid wordt verduidelijkt dat er alleen ruimte is voor provincies om een ontheffing te geven van de provinciale instructieregels als dat in overeenstemming is met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. Op deze wijze wordt geborgd dat gedeputeerde staten alleen bevoegd zijn een ontheffing te verlenen die niet in strijd is met internationale verplichtingen. Het derde en vierde lid van artikel 7.4 Bkl verplichten provincies om instructieregels te stellen die voorkomen dat via omgevingsplannen, omgevingsvergunningen of projectbesluiten activiteiten worden toegelaten die de kernkwaliteiten aantasten. Een aantal provincies had vragen over de precieze uitleg van het vierde lid van artikel 7.4 Bkl. Deze vragen betroffen de decentrale afwegingsruimte, de relatie tot ontheffingsmogelijkheden als bedoeld in artikel 2.32 van de Omgevingswet en de verhouding tussen de kernkwaliteiten en de uitzonderlijke universele waarde in dat verband. Deze punten kwamen ook aan de orde in een onderzoek⁶ van Royal Haskoning DHV uit 2021 over de doorwerking het nationale ruimtelijke belangen werelderfgoed. In dit onderzoek is onder andere gekeken naar de ervaringen met de borging nationaal belang werelderfgoed en de inzet van het instrument Barro.

Daarnaast wordt met de wijziging verduidelijkt dat het oogmerk van het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed onverkort geldt voor de activiteiten waarvoor de mogelijkheid kan worden opengesteld om een ontheffing te verlenen of bij projectbesluit van de omgevingsverordening af te wijken. Het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde ligt immers ten grondslag aan de kernkwaliteiten zoals opgenomen in het Bkl en uitgewerkt in de omgevingsverordening. De belangenafweging die op grond van artikel 2.32, vijfde lid, van de Omgevingswet moet plaatsvinden bij het toepassen van de ontheffingsbevoegdheid als bedoeld in het vierde lid van dat artikel, wordt op deze manier verder inhoudelijk gestuurd door de reikwijdte van de ontheffings- en afwijkingsbevoegdheid in de omgevingsverordening zelf. Daarbij is het behoud van de uitzonderlijke universele waarde als internationale verplichting voortvloeiend uit het werelderfgoedverdrag en als nationaal belang leidend. In beginsel worden in het omgevingsplan (of een projectbesluit van gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van het waterschap) geen activiteiten toegelaten die de kernkwaliteiten aantasten. De provincie kan daarop echter in een concreet geval een uitzondering maken als een activiteit weliswaar de nader uitgewerkte kernkwaliteiten aantast, maar in het betreffende concrete geval toch in overeenstemming is met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed.

⁵ Deze statements zijn per werelderfgoedsite onder het tabblad "Documents" te vinden op de website van de UNESCO World Heritage Convention: <https://whc.unesco.org/>

⁶ Kamerstuk 33 118, nr. 211 van 17 februari 2022

De toevoeging van het vijfde lid aan artikel 7.4 van het Bkl maakt zo een zekere flexibiliteit bij de provincie mogelijk zonder in strijd te komen met de internationale verplichtingen uit het werelderfgoedverdrag.

Bij de toetsing van de vraag of, en zo ja onder welke voorwaarden, in concrete gevallen een ontheffing kan worden verleend, kan door de provincies per werelderfgoed onder meer worden teruggegrepen op de Statements of Outstanding Universal Value of de toelichtingen op de kernkwaliteiten in bijlage XVII bij dit besluit. Verder staat het de provincies vrij aanvullende inhoudelijke of procedurele waarborgen in te bouwen – denk aan gebiedsvisies of ontwikkelperspectieven, of een adviesorgaan – om activiteiten aan te kunnen toetsen die al dan niet voor ontheffing in aanmerking komen.

Een aanvraag om ontheffing van een provinciale instructieregel ter voorkoming van aantasting van de kernkwaliteiten of een van de onderdelen daarvan hoeft dus niet a priori te worden geweigerd. Voor de bevoegdheid tot het verlenen van een gevraagde ontheffing geldt het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed als kader. Zo kan bijvoorbeeld een bouwkundige interventie in een van de betonnen groepsschuilplaatsen van de Hollandse Waterlinies, zijnde een onderdeel van de kernkwaliteiten van dat werelderfgoed, in de praktijk mogelijk toch in overeenstemming zijn met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. Bijvoorbeeld omdat de ingreep – uiteraard rekening houdend met de kernkwaliteiten – in aard en omvang bescheiden is en herbestemming van het desbetreffende onderdeel mogelijk maakt, en daarmee ook het behoud ervan.

Gedeputeerde staten zullen zich, voordat zij een eventuele ontheffing op grond van de omgevingsverordening verlenen, ervan moeten vergewissen of UNESCO de activiteit waarop de ontheffing betrekking heeft evenmin ziet als een activiteit die de uitzonderlijke universele waarde van een werelderfgoed zou kunnen aantasten. In dit verband wordt gewezen op artikel 10.49 van het Omgevingsbesluit, tot gegevensverstrekking aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap inzake activiteiten die werelderfgoed kunnen aantasten. Waar het gaat om een dergelijke activiteit, wordt in de Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention gesproken over voornemens tot «major restorations or new constructions» die de uitzonderlijke universele waarde van een werelderfgoed kunnen aantasten.

Artikel 10.49 van het Omgevingsbesluit verplicht de siteholder en andere betrokken of bevoegde bestuursorganen om de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval voordat zich onomkeerbare gevolgen kunnen voordoen, op de hoogte te stellen van een activiteit die de uitzonderlijke universele waarde van een werelderfgoed kan aantasten. De Minister kan besluiten om – bij monde van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed – vervolgens UNESCO te informeren. Het tijdig informeren van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en UNESCO creëert ruimte om bij ruimtelijke en maatschappelijke initiatieven de knelpunten vroegtijdig te kunnen bespreken, advies in te winnen, randvoorwaarden te verhelderen en nieuwe oplossingsrichtingen te verkennen. Bestuurlijk overleg tussen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de betrokken of bevoegde bestuursorganen is dan een belangrijk middel.

3. Internationale context

Nu de begrenzing en kernkwaliteiten van verschillende werelderfgoederen zijn gewijzigd, geeft Nederland met deze wijziging van het Bkl invulling aan de Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention.

Het werelderfgoedverdrag en de Operational Guidelines verplichten de lidstaten het op hun grondgebied gelegen (cultureel en natuurlijk) werelderfgoed op passende wijze te beschermen. Dit met het oog op het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van de desbetreffende werelderfgoederen. Een duidelijke afbakening van de grenzen van een werelderfgoed maakt daar expliciet onderdeel van uit.

Deze internationale verplichting was ook de reden om in 2011 regels voor enkele (grootschalige) werelderfgoederen op te nemen in het toenmalige Barro. Met de komst van de Omgevingswet in 2018 en 2020 zijn deze regels opgenomen in het Bkl. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet is verder het belang van het werelderfgoedverdrag benadrukt door de Tweede Kamer, met het aannemen van een amendement⁷. Dit amendement bepaalt dat daar waar op grond van de wet regels (kunnen) worden gesteld inzake cultureel erfgoed eveneens regels (kunnen) worden gesteld inzake werelderfgoed, en wel met het oog op de bescherming van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van het werelderfgoed.

4. Uitvoerbaarheid

De voorgestelde wijzigingen zijn op verschillende momenten besproken met de provincies waarin de vijf grootschalige werelderfgoederen liggen. Uitgangspunt van de instructieregel, en daarmee ook van de wijziging van artikel 7.4 Bkl, is steeds dat de bevoegdheid van de provincie blijft binnen het kader van de internationale verdragsverplichting van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde. De provincies delen het belang van de ruimtelijke doorwerking van de verdragsverplichting inzake het behoud van werelderfgoed. De provincies geven aan dat voor uitzonderlijke situaties behoefte is aan flexibiliteit en creativiteit om tot een evenwichtige afweging van belangen te kunnen komen⁸. De wijziging van artikel 7.4 met de toevoeging van een vijfde lid geeft gedeputeerde staten die ruimte om de omgevingsverordening zo in te steken dat een eventuele aanvraag om ontheffing als bedoeld in artikel 2.32, vierde en vijfde lid, van de Omgevingswet rechtstreeks kan worden getoetst aan de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed in plaats van alleen aan de (nader uitgewerkte) kernkwaliteiten, zoals het vierde lid van artikel 7.4 Bkl vereist.

[PM uitvoeringstoets]

5. Regeldruk

De instructieregels zijn gericht aan decentrale overheden, die deze in acht moeten nemen bij hun besluitvorming over de fysieke leefomgeving en er daarom rekening mee moeten houden in hun beleid hieromtrent. Dit besluit heeft als zodanig geen directe gevolgen ten aanzien van administratieve lasten voor burgers, bedrijven of instellingen. Voor decentrale overheden omvat de wijziging een verduidelijking. Daarnaast heeft het merendeel van de provincies reeds de begrenzing en kernkwaliteiten van de nieuwe en aangepaste werelderfgoederen in hun verordeningen opgenomen.

6. Financiële gevolgen

De wijzigingen zijn klein van aard. Vooruitlopend op de wijziging van het Bkl hebben verschillende provincies hun verordeningen deels of geheel aangepast. Er zijn geen financiële gevolgen voor Rijk, provincie of gemeenten.

7. Consultatie

Over dit besluit heeft een openbare internetconsultatie plaatsgevonden. [PM Internetconsultatie]

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, Onderdeel A

⁷ Amendement van het lid Van Veldhoven, Kamerstukken II, 2014–2015, 33 962, nr. 118.

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 33 118, nr. 211 van 17 februari 2022

Samenvoeging Stelling van Amsterdam en Nieuwe Hollandse Waterlinie tot Hollandse Waterlinies

De Stelling van Amsterdam werd in 1996 aangewezen als Unesco werelderfgoed. Vanwege de vergelijkbare eigenschappen en vanwege de samenhangende verdedigende functie met de Stelling van Amsterdam, is de Nieuwe Hollandse Waterlinie als uitbreiding op de Stelling van Amsterdam in 2021 geplaatst op de Werelderfgoedlijst, samen onder de nieuwe naam Hollandse Waterlinies. In het Nominatiedossier van de Hollandse Waterlinies is een verklaring van de uitzonderlijke universele waarde (Statement of Outstanding Universal Value) opgenomen, de motivering waarom de site werelderfgoedwaardig is. Deze verklaring sluit aan bij de eerder geformuleerde verklaring voor de Stelling van Amsterdam en geeft de toegevoegde waarde van de Nieuwe Hollandse Waterlinie ten opzichte van de Stelling van Amsterdam aan. Gelijktijdig met de benoeming van de Hollandse Waterlinies tot werelderfgoed zijn op verzoek van Nederland enkele wijzigingen van de begrenzing doorgevoerd van het gebied dat tot het werelderfgoed de Stelling van Amsterdam behoorde. Hoewel als entiteit onveranderd, is de Stelling van Amsterdam als afzonderlijk werelderfgoed komen te vervallen met de benoeming van het werelderfgoed Hollandse Waterlinies.

Toevoeging Schokland

Schokland en omgeving is werelderfgoed sinds 1994. In 2008 is door de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in de zogeheten Realisatieparagraaf nationaal ruimtelijk beleid (behorende bij de Nota Ruimte) aangekondigd het gebied te beschermen met de inzet van het instrument beschermd dorpsgezicht. Na overleg met de gemeente Noordoostpolder en de provincie Flevoland is besloten dat de inzet van een instructieregel uit het Bkl beter aansluit op de lokale situatie.

Wijziging naam en omvang Neder-Germaanse Limes

De Romeinse Limes werd in 2011 aan de Voorlopige Lijst werelderfgoed toegevoegd. In het Barro is voor dit erfgoed vervolgens in 2011 een nagenoeg aaneengesloten zone langs de Rijn opgenomen, en deze is nadien overgezet naar het Bkl. Na nominatie door Nederland, mede namens Duitsland, is de Neder-Germaanse Limes (voorheen Romeinse Limes) in 2021 onder deze gewijzigde naam en met een gewijzigde en meer compacte begrenzing op de Werelderfgoedlijst van UNESCO ingeschreven. Deze gewijzigde begrenzing van het werelderfgoed met een serie van negentien losse locaties vervangt de ruimere aaneengesloten Limes-zone zoals die eerder was opgenomen in het Bkl.

Wijziging omvang Koloniën van Weldadigheid

Bij de nominatie in 2017 door Nederland en België van de Koloniën van Weldadigheid maakten op Nederlands grondgebied ook Boschoord, Ommerschans en Willemsoord daarvan deel uit. ICOMOS adviseerde in 2019 over de opzet van de nominatie. In de drie genoemde gebieden zijn nog delen van het initiatief tot het oprichten van koloniën zichtbaar. Het oorspronkelijke koloniële landschap en de zichtbaarheid van haar functioneren zijn hier echter als onvoldoende gaaf beoordeeld. In vervolg op dit advies zijn deze gebieden buiten de uiteindelijke indiening en de aanwijzing in 2021 door het UNESCO Werelderfgoedcomité gebleven. Daartoe komt in artikel 7.3, vijfde lid, van het Bkl de verwijzing naar de provincie Overijssel te vervallen. Daarmee beperkt deze aanwijzing zich tot de locaties in Veenhuizen, Frederiksoord en Wilhelminaoord, gelegen in de provincies Drenthe en Fryslân.

Voorlopige Lijst werelderfgoed

Artikel 7.3 heeft als nieuwe titel "aanwijzing en begrenzing van werelderfgoed". Met de aanpassing vervalt de verwijzing naar "erfgoed op de Voorlopige Lijst werelderfgoed". Nederland heeft geen nominatieprogramma Voorlopige Lijst werelderfgoed meer.

In juni 2023 is aan de Tweede Kamer gemeld⁹ dat vanuit het Europese deel van het Koninkrijk geen nieuwe erfgoederen meer worden voorgedragen voor de Werelderfgoedlijst. Ook verderop in dit besluit worden verwijzingen naar de voorlopige lijst doorgehaald.

Artikel I, onderdeel B

Voorgestelde wijziging artikel 7.4, vierde lid

Met de wijziging van de zinsnede "houden in ieder geval in" in het vierde lid naar "voorzien er in ieder geval in" wordt aangegeven dat provincies in hun omgevingsverordening zodanige regels stellen dat wordt bewerkstelligd dat in omgevingsplannen – of in omgevingsvergunningen om van dat plan af te wijken – en in projectbesluiten van waterschappen en de provincie zelf geen activiteiten worden toegelaten die de kernkwaliteiten aantasten.

Voorgesteld vijfde lid van artikel 7.4

Het nieuw in te voegen vijfde lid regelt dat in de omgevingsverordening kan worden bepaald dat van regels in het belang van de instandhouding en versterking van (wereld)erfgoed ontheffing kan worden verleend, en kan worden afgeweken bij het vaststellen van een projectbesluit.

De ontheffingsmogelijkheid is gebaseerd op artikel 2.32, vierde lid, van de Omgevingswet. Daarin is bepaald dat in een rijksinstructieregel die verplicht tot het stellen van nadere regels in een omgevingsverordening (als bedoeld in artikel 2.25, zesde lid, van de Omgevingswet) ook kan worden bepaald dat gedeputeerde staten op verzoek van een gemeente of waterschap ontheffing kunnen verlenen van die nadere regels. Aangezien afdeling 7.2 voortvloeit uit de internationale verplichting tot het waarborgen van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed, moet bij het openstellen van die ontheffingsmogelijkheid wel meteen de reikwijdte worden ingeperkt.

Ontheffing van een instructieregel is op grond van het vijfde lid van artikel 2.32 alleen mogelijk als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd. Er moet dus een belangenafweging plaatsvinden bij het verlenen van een ontheffing van instructieregels. Het belang dat met deze instructieregel wordt gediend, is het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. De belangenafweging mag niet leiden tot het schenden van de internationale verplichting tot het borgen van dit belang.

Het Bkl kent geen mogelijkheid tot ontheffing van de rijksinstructieregels voor werelderfgoed. Dit heeft te maken met de internationale verplichtingen hieromtrent.¹⁰ Het is echter niet nodig om die bevoegdheidsbeperking ook te laten gelden voor de nadere uitwerking en regels door de provincies, mits de ontheffing van die regels in overeenstemming is met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed.

Dat bij het verlenen van ontheffing rekening moet worden gehouden met de in de omgevingsverordening nader uitgewerkte kernkwaliteiten volgt niet uit onderdeel a,

⁹ Kamerbrief staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 12 juni 2023: Beleidsreactie op het rapport Beleidsdoorlichting Erfgoed, Kamerstukken II 2022/23, 31 511, nr. 51.

¹⁰ In de nota van toelichting bij het Bkl is aangegeven dat als het verlenen van een ontheffing zou leiden tot strijd met internationale verplichtingen, het belang dat wordt gediend met de instructieregel waarvan ontheffing is gevraagd, altijd dient te prevaleren. Als voorbeeld wordt daarbij gewezen op de instructieregels over cultureel erfgoed en werelderfgoed (Stb. 2018, 292, p. 397)

maar uit het algemene uitgangspunt dat de oorspronkelijke regels bij een ontheffing zoveel mogelijk worden gevolgd en dus ook moeten worden meegewogen. De reden dat dit criterium niet – zoals bij onderdeel b – expliciet is opgenomen in onderdeel a, komt doordat het kader voor de ontheffing al op wetsniveau gegeven is, in artikel 2.32, vijfde lid, van de Omgevingswet. Hieruit vloeit reeds voort dat het belang van de regels waarvan ontheffing wordt verleend, dient te worden afgewogen tegen de activiteit ten behoeve waarvan om ontheffing is verzocht.

Voor het bij projectbesluit afwijken van de omgevingsverordening gelden dezelfde grenzen als voor het mogelijk maken van ontheffing. Wat is beschreven voor het omgevingsplan geldt onverkort voor een projectbesluit van het waterschap. Maar omdat voor het vaststellen van een provinciaal projectbesluit dat afwijkt van instructieregels in de omgevingsverordening geen met artikel 2.32 van de Omgevingswet vergelijkbaar wettelijk kader is gegeven, is het nodig om de criteria expliciet op te nemen in onderdeel b. De toets die gedeputeerde staten zouden verrichten bij een ontheffing, geldt ook voor projectbesluiten waarbij wordt afgeweken van de regels over kernkwaliteiten in de omgevingsverordening. Het criterium in onderdeel 1° komt overeen met de belangenafweging die voor een ontheffing moet worden verricht op grond van artikel 2.32, vijfde lid, van de Omgevingswet. Het criterium in onderdeel 2°, dat bij afwijking rekening moet worden gehouden met de nader uitgewerkte kernkwaliteiten, volgt uit het hiervoor al aangehaalde algemene uitgangspunt dat eerst gekeken wordt of het mogelijk is zich aan de regels te houden, en dat bij afwijking vervolgens een zo zorgvuldig mogelijk belangenafweging wordt gemaakt waarbij die (oorspronkelijke) regels meegewogen worden. Met andere woorden: ook een afwijking in een projectbesluit van gedeputeerde staten mag nooit verder gaan dan noodzakelijk.

Toelichting op wijziging bijlage XVII BIJ ARTIKEL 7.4, eerste lid, van Besluit kwaliteit leefomgeving (kernkwaliteiten werelderfgoederen)

A. Kernkwaliteiten Droogmakerij de Beemster

De aanwijzing van de Hollandse Waterlinies als werelderfgoed (door de uitbreiding van het werelderfgoed Stelling van Amsterdam met het erfgoed op de Voorlopige Lijst werelderfgoed de Nieuwe Hollandse Waterlinie) was aanleiding om ook de set kernkwaliteiten van het werelderfgoed Droogmakerij de Beemster daarop aan te passen. Dit betreft een kleine aanpassing van onderdeel 2 van de kernkwaliteiten. In plaats van naar de Stelling van Amsterdam moet nu naar de Hollandse Waterlinies worden verwezen waar het de overlap betreft. Verder is "uitgewerkte universele waarden" vervangen door "kernkwaliteiten", omdat dit wat betreft terminologie beter aansluit op artikel 7.3. Voor de toelichting op de kernkwaliteiten van Droogmakerij de Beemster wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het Bkl (Stb. 2018, 292, blz. 924).

B. Kernkwaliteiten Hollandse Waterlinies

Met het oog op het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van het samengevoegde werelderfgoed Hollandse Waterlinies – en vanwege de harmonisatie van de provinciale omgevingsverordeningen – is in overleg met de betrokken provincies gekomen tot een nieuwe set kernkwaliteiten.

Aangezien de Nieuwe Hollandse Waterlinie al eerder was geplaatst op de Voorlopige Lijst werelderfgoed, waren net als voor de Stelling van Amsterdam ook voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie al kernkwaliteiten benoemd en in het Bkl opgenomen.

De nieuw geformuleerde kernkwaliteiten voor de Hollandse Waterlinies zijn grotendeels gebaseerd op een samenvoeging van de in het Bkl afzonderlijk vastgelegde kernkwaliteiten voor de Stelling van Amsterdam en Nieuwe Hollandse Waterlinie. De genoemde kernkwaliteiten zijn daarmee algemeen van toepassing op het gehele werelderfgoed de Hollandse Waterlinies. Dit betekent niet dat elke kernkwaliteit overal aanwezig is. Zo zijn sommige oorspronkelijke onderdelen en daarmee kernkwaliteiten verdwenen of aangetast of komen ze in bepaalde gebieden minder of in het geheel niet voor. Het is aan de provincies om de kernkwaliteiten in hun omgevingsverordening

nader uit te werken in concrete en toetsbare kernkwaliteiten op regionale en lokale schaal.

De Hollandse Waterlinies is het uitgebreide en ingenieuze systeem van militaire verdediging door inundatie (onderwater zetten van land) dat gebruik maakt van eigenschappen en elementen van het aanwezige landschap. Deze manier van verdedigen werd reeds in de zeventiende eeuw in de Lage Landen toegepast ten tijde van vaak langdurige belegeringen van steden. Het systeem werd in de loop der eeuwen steeds meer verbeterd en uitgebreid, en niet langer enkel toegepast voor de bescherming van steden maar meer strategisch voor de verdediging van het economisch en bestuurlijk hart van Holland en van het latere Koninkrijk der Nederlanden.

Nieuwe Hollandse Waterlinie

De Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt gevormd door een langgerekt gebied, noord-zuid lopend van het huidige IJmeer bij Muiden tot aan de Biesbosch bij Werkendam. Een aantal losse, soms op afstand gelegen onderdelen zoals Fort Pannerden en Fort Pampus maakt deel uit van het systeem. Kenmerkend voor het gebied is dat optimaal gebruik is gemaakt van de gegevenheden van het bestaande landschap, zoals hoogteverschillen en de toevoer van water via de grote rivieren. De Nieuwe Hollandse Waterlinie werd in 1815 in opdracht van Koning Willem I aangelegd, feitelijk een verbetering van de Oude Hollandse Waterlinie, waarbij ook de stad Utrecht binnen de verdediging kwam te liggen. De linie, die tot aan 1940 voortdurend werd aangepast, bestaat uit een samenhangend stelsel van inundatievelden, gereguleerd door dijken, kanalen, sluizen, dammen en inlaten. Daarnaast maken enkele vestingsteden deel uit van de linie. In het gebied rondom de plaatsen Muiden, Weesp, Nigtevecht overlappen de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam gedeeltelijk.

Stelling van Amsterdam

In een periode vanaf 1880 tot circa 1920 is de Stelling van Amsterdam aangelegd als verdedigingsgordel rondom de hoofdstad, waarbij Amsterdam als het laatste toevluchtsoord gold voor het geval de vijand door verder voorwaarts gelegen linies (Grebbe linie, Nieuwe Hollandse Waterlinie) zou breken. De Stelling uit zich als een doorgaande, 135 km lange verdedigingslinie in een grote gesloten ring rondom Amsterdam, bestaande uit een stelsel van onderling verbonden dijken, dammen, inundatievelden, forten en andere 'kunstwerken'. Net als bij de Nieuwe Hollandse Waterlinie werd gebruik gemaakt van de gegevenheden van het aanwezige cultuurlandschap, waarbij bestaande dijken in het liniestelsel werden opgenomen en waar deze ontbraken linedijken werden aangelegd. Binnen de ring was voldoende ruimte aanwezig voor manschappen, artillerie en munitieopslag, evenals ruimte voor voedselproductie en voedselopslag.

Twee linies samengebracht

De Nieuwe Hollandse Waterlinies en Stelling van Amsterdam hebben overeenkomstige eigenschappen. De duidelijke relatie tussen de Hollandse Waterlinies en het omringende landschap van veenontginningen, droogmakerijen, stroomrug- en komgrondontginningen is nog steeds zichtbaar. Bij de aanleg van de verdedigingslinies bouwde het toenmalige Ministerie van Oorlog voort op dit bestaande laaggelegen, open en waterrijke landschap. In de linies zijn steeds bestaande elementen geïncorporeerd (dijken, kaden, sluizen, polders als inundatiegebieden en dergelijke) en nieuwe toegevoegd, zonder dat deze elementen een uitgesproken militaire expressie hebben gekregen. Daardoor zijn de linies nu als verdedigingswerk weinig opvallend in het landschap aanwezig. Forten en andere verdedigingswerken liggen op plaatsen die niet of moeilijk te inunderen waren of op andere strategische plekken waar wegen, spoorwegen en waterwegen de militaire stelling doorsneden, de zogeheten 'accessen'. De forten markeren de plaats van de linies in het landschap. Door de camouflerende begroeiing zijn ze enigszins aan het directe zicht onttrokken. Een uitzondering hierop is fort Pampus, dat geheel omringd is door water en daardoor altijd zichtbaar aanwezig is

geweest. De voormalige schootsvelden rondom de forten zijn nog vaak onbebouwd en kennen weinig opgaande begroeiing. In deze schootsvelden lagen de zogeheten 'verboden kringen' met strenge bouwbeperkingen waar alleen snel verplaatsbare of afbreekbare houten gebouwen mochten worden opgetrokken. Ook de voormalige inundatievelden kennen nu nog steeds weinig begroeiing en bebouwing en een grote mate van openheid.

De Hollandse Waterlinies zijn op de Werelderfgoedlijst van Unesco geplaatst vanwege de unieke manier waarop waterbouwkunde is gebruikt voor de landsverdediging en de gaafheid van het complex van verdedigingswerken. Tezamen met de aanwezige authenticiteit en integriteit van zowel de afzonderlijke onderdelen als het samenhangende stelsel van verdediging is hiermee de uitzonderlijke universele waarde van de Hollandse Waterlinies door het Werelderfgoedcomité van Unesco erkend.

Voor de Hollandse Waterlinies zijn met het oog op de doorwerking in de Nederlandse ruimtelijke context drie hoofdkenmerken benoemd: het strategisch landschap, het watermanagementsysteem en de militaire werken. De hoofdkenmerken zijn opgebouwd uit de voor de linies typerende onderdelen, benoemd als kernkwaliteiten, overeenkomstig met de zogenoemde 'attributes', behorend tot het werelderfgoed.

C. Kernkwaliteiten Schokland

Schokland en omgeving staat op de Werelderfgoedlijst van UNESCO vanwege de aanwezigheid van de laatste overblijfselen van een prehistorische en vroeghistorische samenleving die zich had aangepast aan het onzekere bestaan in de drassige gebieden die elk moment konden overstromen of door de zee konden worden verzwolgen. Daarnaast staat het op de Werelderfgoedlijst vanwege het agrarische landschap dat ontstond door de inpoldering van de voormalige Zuiderzee, onderdeel van de niet-aflattende strijd van de Nederlanders tegen het water. Dit wordt hoog gewaardeerd als een van de belangrijkste voorbeelden van het vernuft en de vooruitziende blik van de mens uit de twintigste eeuw. De historie van dit landschap is goed te zien in dit kleine gebied met zijn nederzettingen, begraafplaatsen, terpen, dijken en verkavelingspatronen.

Het voormalige eiland Schokland en de directe omgeving ervan vormen het werelderfgoed. Hoewel het al sinds 1942 deel uitmaakt van het nieuwe, door de mens gevormde landschap van de Noordoostpolder en gebruikt is voor grootschalige landbouw, zijn de contouren van het voormalige eiland nog duidelijk te zien. Dit komt mede door hogere ligging in het landschap en de openheid rond het voormalige eiland. Uit alle fasen van de bewoningsgeschiedenis van Schokland zijn overblijfselen te herkennen: de sporen van prehistorische nederzettingen in de grond, de vier terpen aan de westzijde van het eiland, de gebouwen op het eiland zelf, de karakteristieke verkaveling van de polder en de groene gebieden rondom het voormalige eiland. De kenmerkende groenaanleg langs wegen, om erven en om het voormalige eiland behoren tot de initiële inrichting (circa 1942-1962) van het nieuwe land, net als verschillende karakteristieke boerderijen met bijbehorende schuren en eventuele arbeiderswoningen uit dezelfde periode.

D. Kernkwaliteiten Neder-Germaanse Limes

Het Nederlandse deel van de voormalige grens van het Romeinse Rijk, de Neder-Germaanse Limes, staat op de Werelderfgoedlijst van UNESCO onder meer als uitdrukking van de hoogstaande technologische en organisatorische kennis van de Romeinen om een 5.000 km lange grens met bijbehorende militaire en burgerlijke infrastructuur te plannen, aan te leggen en te onderhouden. Door de natte (bodem-)omstandigheden in Nederland is een groot deel van dit Romeinse erfgoed nu nog goed geconserveerd in de ondergrond aanwezig. De ligging van een groot deel van de restanten van de Limes is bekend. Deze restanten bevinden zich in de bodem in de Rijnzone tussen de kust bij Katwijk aan Zee in het westen en Lobith in het oosten. De Limes is in de eerste eeuw van onze jaartelling langs de oevers van de dynamische Rijn

aangelegd en in de drie daaropvolgende eeuwen aangepast en onderhouden. In een smalle strook dwars door Nederland is een serie van negentien archeologische monumenten aangewezen, met resten van deze vroegere militaire zone, waaronder forten (castella) met bijbehorende kampdorpen (vici), een tempel en grafvelden, infrastructuur bestaande uit wegen, waterwerken en wachttorens, alsmede diverse scheepswrakken in de rivierbedding van de voorlopers van de huidige Rijn. Uit de diverse vondsten blijkt dat de Limes naast een militaire grens ook een zone was waarin culturele uitwisseling – in de sfeer van handel en contact – tussen de Romeinen en de lokale bevolking plaatsvond. De Neder-Germaanse Limes maakte deel uit van een grotere internationale structuur, lopend van Brittannië in het westen tot Klein-Azië in het oosten. De onderdelen Hadrian's Wall, Antonine Wall en de Obergermanische-Raetische Limes werden al eerder op de Werelderfgoedlijst geplaatst. Het onderdeel Donau Limes is tegelijk met de Neder-Germaanse Limes ingeschreven op de Werelderfgoedlijst.

E. Kernkwaliteiten Koloniën van Weldadigheid

De inschrijving van de Koloniën van Weldadigheid in 2021 op de Werelderfgoedlijst van UNESCO door het UNESCO Werelderfgoedcomité was aanleiding om de bestaande set kernkwaliteiten uit onderdeel E van bijlage XVII bij artikel 7.4, eerste lid, van het Bkl te actualiseren. Dit heeft ertoe geleid het bestaande onderdeel c van de set kernkwaliteiten – “de structuur en het karakter van de beschermde dorpsgezichten Frederiksoord-Wilhelminaoord, Ommerschans en Veenhuizen” – te schrappen. Ten eerste omdat Ommerschans buiten de aanwijzing als werelderfgoed is gevallen. En ten tweede omdat de beschermde dorpsgezichten een instrument voor gebiedsbescherming van cultureel erfgoed uit de Omgevingswet betreffen, en niet zozeer een kernkwaliteit van het werelderfgoed. Daarbij worden de structuur en het karakter van Frederiksoord-Wilhelminaoord en Veenhuizen al voldoende gevat onder de onderdelen a en b van de onderhavige set kernkwaliteiten, alsmede door het nieuw toegevoegde onderdeel c, dat betrekking heeft op de kenmerkende monumentale gebouwen en terreinen. Deze laatste waren tot op heden ondergebracht in het bestaande onderdeel b, maar worden er nu in onderdeel c uitgelicht als aparte 'laag'. Dit is aanvulling op de lagen typologie (onderdeel a) en cultuurlandschap (onderdeel b). Ten slotte zijn in onderdeel b enkele kleine wijzigingen aangebracht, om de set kernkwaliteiten in overeenstemming te brengen met de aanwijzing door UNESCO.

Het werelderfgoed Koloniën van Weldadigheid kent drie componenten: de koloniën Frederiksoord-Wilhelminaoord en Veenhuizen in Nederland, en Wortel-kolonie in Vlaanderen. Het vormt met zijn ruimtelijke structuur, architectuur, functies, uitzonderlijke waarden en gaafheid een unieke uitdrukking van het vroeg-negentiende-eeuwse westerse denken over de maatschappelijke orde, vooral de verheffing van de onderklasse, met armoedebestrijding. Het productief maken van land ging hand in hand met het willen beschaven van mensen. Dit gegeven is terug te zien in de hiërarchische ordening van ontginningssassen, beplanting en gebouwen, waarbinnen corrigerende, opvoedende en verzorgende functies werden ondergebracht. De Koloniën weerspiegelen zo een geloof in de maakbaarheid van grond, mens en samenleving.

In 1818 richtte een groep geëngageerde burgers de Maatschappij van Weldadigheid op, met als doel de armenzorg radicaal om te vormen en op termijn overbodig te maken. De Maatschappij van Weldadigheid zette binnen de toenmalige grenzen van het Koninkrijk der Nederlanden een systeem op waarbij mensen uit het verpauperde stedelijke proletariaat naar nieuw opgerichte landbouwkoloniën werden overgebracht. De bedoeling was dat deze mensen daar (opnieuw) zelfredzaam zouden worden. En dat zo door landbouw ook bijgedragen kon worden aan een betere voedselvoorziening voor het gehele land. Tussen 1818 en 1825 werden zeven van dergelijke Koloniën van Weldadigheid opgericht, in onontgonnen dunbevolkte delen van het koninkrijk. Twee daarvan bevinden zich in het huidige België, en vijf ervan in het noordoosten van het huidige Nederland: Frederiksoord, Willemsoord, Wilhelminaoord, Ommerschans en Veenhuizen. Dit systeem van koloniën – waarvan nu in Nederland Frederiksoord-Wilhelminaoord en Veenhuizen zijn ingeschreven als werelderfgoed – bleef tot ver in de

twintigste eeuw functioneren en zich doorontwikkelen. Daarmee ontstond een uniek cultuurlandschap.

Het uitgangspunt bij de stichting van de Koloniën was dat de minderbedeelde mens die naar een kolonie werd gestuurd als «een beter mens» moest kunnen terugkeren in de maatschappij. Om dat doel te bereiken werd ingezet op modern (landbouw)onderwijs, disciplineren, religieuze vorming en werk. Dit alles leidde tot een bijzonder experiment van armoedebestrijding, voedselvoorziening en landbouwinnovatie. Daarbij werd wel sterk ingegrepen in de individuele vrijheid van de «kolonisten».

Dit kwam tot uiting in twee typen Koloniën: vrije en onvrije. De vrije Koloniën waren gericht op de opvang van gezinnen, ze kennen een patroon van lange linten met kleine boerderijen. De onvrije Koloniën waren gericht op de opvang van individuen in collectief verband – landlopers, bedelaars, wezen – en hebben een of meer centrale gestichten, omringd door grote boerderijen. Van het werelderfgoed behoort Frederiksoord-Wilhelminaoord tot de vrije Koloniën, en Veenhuizen tot de onvrije.

Alle Koloniën hebben een karakteristieke en samenhangende verschijning: een regelmatig orthogonaal patroon van groene lanen, waterlopen, landbouwkavels, bospercelen en (centrale) voorzieningen. Dit patroon gaat gepaard met een maatsysteem voor de verkaveling en een grid van bebouwing (aan wegen, lanen en belangrijke kruispunten). Een groot deel van de kenmerkende gebouwen en terreinen – die representatief zijn voor het experiment van armoedebestrijding, of de doorontwikkeling daarvan – is al aangewezen als rijksmonument op grond van de Erfgoedwet of als provinciaal of gemeentelijk monument op grond van een decentrale erfgoedverordening. Maar het kan ook andere, niet als zodanig beschermde, monumenten¹¹ betreffen (zoals een deel van de koloniewoningen, of groen of tuinaanleg) die getuigen van het proces van kolonisatie.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Fleur Gräper-van Koolwijk

¹¹ Een "monument" wordt ingevolge de begripsbepalingen uit artikel 1.1 Erfgoedwet gedefinieerd als een "onroerende zaak die deel uitmaakt van cultureel erfgoed". Bij zaken die niet als rijks-, provinciaal of gemeentelijk monument beschermd zijn kan in het geval van de Koloniën van Weldadigheid lokaal onder meer gedacht worden aan beeldbepalende of karakteristieke panden.