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 beperkte ontheffingsmogelijkheid in overeenstemming met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed

Op de voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van <datum>, nr. WJZ/xxx (ID25996);

Gelet op de artikelen 2.27, onder b, en 2.32, vierde lid, van de Omgevingswet;

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

Gezien het nader rapport van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, uitgebracht 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 in ieder geval in' vervangen door 'voorzien er in ieder geval in'.

3. Na het vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

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 de regels 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

Artikel 9.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift vervalt 'en erfgoed op de Voorlopige Lijst werelderfgoed'.

2. In het 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 (beschermde) 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; en
5°. de houten Kringenwet-bouwwerken;
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; en
3°. gemalen en schotbalkloodsen; en
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; en
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 pannenbakkerij;
c. burgerlijke nederzettingen, een tempel en grafvelden; en
d. verlande 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, disciplinering 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; en
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; en
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 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Eppo Bruins

Nota van toelichting

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt afdeling 7.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl), over instructieregels met het oog op het behoud van werelderfgoed. Het betreft ten eerste een wijziging van artikel 7.3 en van bijlage XVII bij artikel 7.4 van het Bkl. Deze wijzigingen van kernkwaliteiten en begrenzingen vloeien voort uit de inschrijving en aanpassing van enkele werelderfgoederen door het Werelderfgoedcomité van UNESCO[1] 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 van het Bkl toegevoegd het werelderfgoed Schokland en omgeving, ingeschreven in 1995. Tot slot geeft de voorgestelde wijziging van artikel 7.4 van het Bkl aan provincies een beperkte bevoegdheid om in hun omgevingsverordening de mogelijkheid op te nemen tot het verlenen van ontheffing van provinciale instructieregels over werelderfgoed. Dit kan alleen voor zover het gaat om activiteiten die in overeenstemming zijn met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. Ten overvloede wordt in paragraaf 7 toegelicht dat de Ministers die het aangaat op grond van artikel 9.2 van het Bkl bij hun projectbesluiten dezelfde speelruimte hebben als provincies.

2. Inhoud

2.1 Werelderfgoedbeleid in Nederland

Nederland ratificeerde het werelderfgoedverdrag[2] 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 gemeld[3] dat Nederland geen nieuwe erfgoederen meer voordraagt voor de Werelderfgoedlijst. Op dit moment heeft Nederland voor het Europese deel van het Koninkrijk 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 wijzingen richten zich specifiek op vijf grootschalige culturele werelderfgoederen. Voor deze gebieden wordt het nationaal belang in afdeling 7.2 geregeld via het instrument van de 'getrapte' instructieregels uit

[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.

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 vertaald naar kernkwaliteiten. Deze kernkwaliteiten worden vervolgens door de provincies nader uitgewerkt – in concrete en toetsbare kwaliteiten – in de provinciale instructieregels. 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.

Het nationale belang van de overige zes culturele werelderfgoederen[4] 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 plaatst 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.

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

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 1995. 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.

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 Statement[5] of Outstanding Universal Value uit het nominatiedossier. De siteholders van het beoogde werelderfgoed 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, 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 begrenzingen 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 provinciale staten de mogelijkheid gegeven om in de omgevingsverordening een beperkte bevoegdheid op te nemen voor gedeputeerde staten tot het verlenen van ontheffing van provinciale instructieregels over werelderfgoed. Duidelijk is 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.

[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/

Het derde en vierde lid van artikel 7.4 van het 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 van het 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 onderzoek[6] 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 gedeputeerde staten 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 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 voor zover een activiteit weliswaar de nader uitgewerkte kernkwaliteiten aantast, maar in het desbetreffende geval toch in overeenstemming is met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. 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. Het is in dat kader nadrukkelijk niet de bedoeling om met deze ontheffingsmogelijkheid ruimte te creëren voor de provincie om een uitzondering te maken indien een activiteit de kernkwaliteiten zoals beschreven in bijlage XVII bij dit besluit aantast. Aangezien deze kernkwaliteiten een vertaling zijn van de uitzonderlijke universele waarde van het desbetreffende werelderfgoed – en er soms sprake is van vergelijkbare bewoordingen – zal aantasting van de kernkwaliteiten als zodanig in de regel strijd opleveren met genoemde internationale verplichtingen.

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

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

voor ontheffing van een provinciale instructieregel ter voorkoming van aantasting van de kernkwaliteiten of een van de onderdelen daarvan hoeft dus niet altijd 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 nader uitgewerkte 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 nadere uitwerking van 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, over de 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[7] 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.

2.4 Afwijkingsmogelijkheid projectbesluiten

Het voorgestelde vijfde lid van artikel 7.4 van het Bkl geeft provinciale staten ook de bevoegdheid tot het opnemen van een afwijkingsmogelijkheid voor projectbesluiten van gedeputeerde staten. Deze is vergelijkbaar met de hierboven beschreven ontheffingsmogelijkheid. Ook hierbij mogen de nader uitgewerkte kernkwaliteiten alleen worden aangetast voor zover de activiteit in overeenstemming is met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van het desbetreffende werelderfgoed. Bovendien gelden als voorwaarden dat het project onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang van het behoud van de kernkwaliteiten, en er in het projectbesluit wel rekening wordt gehouden met de nader uitgewerkte kernkwaliteiten.

3. Internationale context

[7] UNESCO World Heritage Centre - The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention: https://whc.unesco.org/en/guidelines.

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[8]. Met het oog op de komst van de Omgevingswet zijn deze regels in 2018 opgenomen in het Bkl. In 2020 zijn deze aangevuld via het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet is verder het belang van het werelderfgoedverdrag benadrukt door de Tweede Kamer, met het aannemen van een amendement[9]. 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 komen[10]. De wijziging van artikel 7.4 van het Bkl in combinatie 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 van het Bkl vereist.

Aanvullend hierop is het Interprovinciaal Overleg (IPO) gevraagd om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets te doen. Het IPO heeft hierop geen aanvullende reactie uitgebracht.

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.

[8] Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, vervallen per 1 januari 2024.
[9] Amendement van het lid Van Veldhoven, Kamerstukken II, 2014–2015, 33 962, nr. 118.
[10] Bijlage bij Kamerstuk 33 118, nr. 211 van 17 februari 2022

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.

Het ontwerp van het onderhavige is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). De ATR heeft het onderhavige besluit niet geselecteerd voor een formeel advies.

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, provincies of gemeenten.

7. Consultatie

Over dit besluit heeft een openbare internetconsultatie plaatsgevonden. Hierop zijn vier consultatiereacties binnengekomen, afkomstig van de gemeente Noordoostpolder, het Sitebureau Hollandse Waterlinies, de gemeente De Bilt en de vereniging Netbeheer Nederland.

De reactie van de gemeente Noordoostpolder betreft een kleine correctie op de Nota van Toelichting, te weten driemaal het jaartal 1994 waar dat 1995 moet zijn.
De tekst van de Nota van Toelichting is op dit punt verbeterd.

Het Sitebureau Hollandse Waterlinies spreekt in zijn reactie waardering uit voor het gevolgde proces van totstandkoming van het ontwerpbesluit. Het bureau kan zich vinden in de voorgestelde aanpassing van de kernkwaliteiten van de Hollandse Waterlinies (noodzakelijk vanwege de samenvoeging van de sites Stelling van Amsterdam en Nieuwe Hollandse Waterlinie). Ook uit het zijn waardering voor de voorgestelde aanpassing van artikel 7.4 van het Bkl. Het bureau meent dat de toelichting op de voorgestelde wijziging de indruk geeft dat het alleen gaat over activiteiten die op de schaal van het werelderfgoedgebied een zeer geringe impact hebben. Het ziet echter ook toepassingsmogelijkheden van de ontheffingsbevoegdheid voor wat grotere ontwikkelingen. Het gewijzigde Bkl biedt in principe enige afwegingsruimte, maar roept wel uitvoeringsvragen op. Onder meer waar het gaat om de afstemming op het instrument Heritage Impact Assessment (HIA), waarbij moet worden voldaan aan de richtlijnen van de International Council on Monuments and Sites (ICOMOS). Door artikel 7.4, vijfde lid, van het Bkl te gaan toepassen op concrete situaties, zal in de praktijk worden ontdekt hoe dit werkt. Het Sitebureau geeft aan graag in overleg te blijven met het Rijk over de vragen die deze wijziging in de praktijk oproept en de jurisprudentie die hierover ontstaat. Daarnaast roept het bureau het Rijk op om ondersteunende instrumenten te ontwikkelen à la de HIA-methodiek voor succesvolle toepassing van artikel 7.4, vijfde lid, van het Bkl. Het bureau helpt daaraan graag mee.

De regering benadrukt dat de aangepaste formulering van artikel 7.4, vierde lid, van het Bkl en het toegevoegde vijfde lid beperkte wijzigingen betreffen die de positie van provincies moeten verduidelijken, in lijn met eerder bestuurlijk overleg[11]. Hiermee wordt helder dat er alleen ruimte is voor provincies om een mogelijkheid van ontheffing van de provinciale instructieregels toe te voegen voor zover de ontheffing in overeenstemming is met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. Met het waarborgen van dit behoud wordt recht gedaan aan de verplichting uit het werelderfgoedverdrag. Een goede inpassing van activiteiten in

[11] Zie ook de Kamerbrief van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 2 februari 2022, Kamerstukken II, 2021/22, 33 118, nr. 211.

werelderfgoedgebieden is niet alleen een kwestie van regelgeving. Het vraagt ook om het vroegtijdig betrekken van het belang van werelderfgoed in visievorming, planontwikkeling en uitvoering en een goede bestuurlijke samenwerking tussen de betrokken overheden om knelpunten te voorkomen en oplossingsrichtingen te creëren. Naast het Bkl bestaan verschillende instrumenten om het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed te borgen. Denk aan integrale beleidsontwikkeling, kennisuitwisseling, subsidies voor instandhouding, inzet van ontwerpend onderzoek en ontwerp en bestuurlijke samenwerking. Het Rijk staat uiteraard open voor overleg met de provincies over de toepassing van het gewijzigde artikel 7.4 in de praktijk. Ook het bieden van ondersteuning bij een zorgvuldig en doeltreffend besluitvormingsproces heeft binnen het Rijk de aandacht. Zo organiseerden het agentschap Onroerend Erfgoed (Vlaanderen) en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed op 26 juni 2024 een gezamenlijke studiedag over praktijkervaringen met effectbeoordelingen in een werelderfgoedcontext, voor professionals die bij het proces van effectbeoordeling betrokken zijn.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente De Bilt onderschrijft in zijn reactie het belang van decentrale afwegingsruimte in relatie tot de getrapte instructieregels ter bescherming van het werelderfgoed. Wel vraagt het college zich af wat de meerwaarde van het voorgestelde vijfde lid van artikel 7.4 van het Bkl is en hoe de hiermee beoogde bevoegdheid zich verhoudt tot de mogelijkheid die al wordt geboden door artikel 2.32, eerste lid, van de Omgevingswet. Dit lid maakt het mogelijk om bij een instructieregel in de provinciale omgevingsverordening te bepalen dat gedeputeerde staten ontheffing kunnen verlenen van de desbetreffende instructieregel. Uit artikel 2.32, vijfde lid, van de Omgevingswet volgt reeds dat een ontheffing alleen wordt verleend 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. Het college spreekt in dit verband zijn bezorgdheid uit dat de voorgestelde toevoeging van het vijfde lid aan artikel 7.4 van het Bkl ten koste zou kunnen gaan van de mogelijkheden die reeds worden geboden door artikel 2.32, eerste lid, van de Omgevingswet. De gemeente vreest dat de voorgestelde nieuwe ontheffingsmogelijkheid in het Bkl slechts in zeer beperkte mate een oplossing zal bieden voor de grootschalige ontwikkelopgaven waar de regio voor staat.

Betreffende de vraag hoe het voorgestelde vijfde lid van artikel 7.4 van het Bkl zich verhoudt tot artikel 2.32, eerste lid, van de Omgevingswet geeft de regering aan dat de instructieregels in artikel 7.4 van het Bkl hun oorsprong hebben in artikel 2.24 van de Omgevingswet. Dit artikel bevat de algemene grondslag voor de instructieregels van het Rijk. Het nieuwe lid is gericht tot de provincies en expliciteert hoe zij hun bevoegdheid op grond van artikel 2.32 kunnen uitoefenen binnen de grenzen van het internationale recht. Het maakt dat voor het eventueel toepassen van ontheffing door gedeputeerde staten gekeken moet worden naar artikel 2.32, vierde lid, van de Omgevingswet. Artikel 2.32, eerste lid, van de Omgevingswet is niet van toepassing. De genoemde instructieregels hebben immers niet hun oorsprong in artikel 2.22 van de Omgevingswet. Er is dus geen sprake van samenloop van verschillende ontheffingsmogelijkheden. Wat betreft de vrees van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente De Bilt dat de voorgestelde nieuwe ontheffingsmogelijkheid slechts in zeer beperkte mate een oplossing zal bieden voor de grootschalige ontwikkelopgaven waarvoor de regio staat erkent de regering dat de instandhouding van werelderfgoed in Nederland plaatsvindt in een context met een hoge ruimtelijke dynamiek. Voor de uitvoeringsvragen die dat met zich meebrengt, wordt verwezen naar het antwoord van de regering op de reactie van het Sitebureau Hollandse Waterlinies.

De vereniging Netbeheer Nederland (NBNL) geeft in haar reactie, namens alle netbeheerders in Nederland, aan dat het ontwerpbesluit gevolgen heeft voor de activiteiten van de netbeheerders en daarmee voor de ontwikkeling van de Nederlands

energie-infrastructuur. Netbeheer Nederland schetst in haar reactie het belang van de energie-infrastructuur, die randvoorwaardelijk is voor de grote uitdagingen waarvoor ons land staat, en van de aanpak van de krapte op het elektriciteitsnet. Het Rijk heeft daarom volgens NBNL de verplichting om voorrang te geven aan energieprojecten (van maatschappelijk belang) en deze als hoger openbaar belang te beschouwen zodat deze sneller gerealiseerd kunnen worden. Concreet wijst NBNL op twee recente EU-verordeningen om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen. Het zoekproces naar voldoende ruimte daarvoor kan in hoge mate belemmerd worden wanneer een zoekgebied de status heeft van werelderfgoed, aldus NBNL. Zij wil het belang van de bescherming van werelderfgoed geenszins ter discussie stellen, maar wijst wel op het maatschappelijke belang van het realiseren van duurzame energie-infrastructuur. Het is niet duidelijk welke nadere afwegingsruimte met de ontheffingsmogelijkheid in artikel 7.4, vijfde lid, van het Bkl ontstaat voor energie-infrastructuurprojecten. Met de voorgestelde regeling wordt, naar lezing van NBNL, beoogd om een ontheffingsmogelijkheid te creëren voor de beoordeling van projecten aan de doelstellingen van het behoud van aangewezen werelderfgoederen. Het is de vraag hoe een dergelijke beoordeling uitpakt voor energie-infrastructuurprojecten die, niet bijdragen aan behoud van het werelderfgoed, zoals bijvoorbeeld hoogspanningsverbindingen of transformatorstations. NBNL pleit dan ook voor een verruiming ten opzichte van de formulering zoals thans vormgegeven van de ontheffingsmogelijkheden in artikel 7.4 van het Bkl, zodat invulling gegeven kan worden aan de status van energie-infrastructuur als hoger openbaar belang. Daarnaast is het onduidelijk waarom er wel een ontheffingsmogelijkheid wordt gecreëerd voor project-besluiten van provincie en waterschap, maar niet voor projectbesluiten op rijksniveau. Het ligt voor de hand om hier ook de mogelijkheid te creëren om rechtstreeks te toetsen aan de uitzonderlijke universele waarde van het werelderfgoed.

De regering erkent uiteraard het maatschappelijk belang van een goed functionerende energie-infrastructuur. Uitbouw en ontwikkeling daarvan is binnen de gegeven ruimtelijke en maatschappelijke dynamiek in ons land een complexe opgave. Hoewel de regering zich onder meer inspant om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen, en op grond van verschillende EU-richtlijnen en -verordeningen daartoe ook verplicht wordt, benadrukt de regering dat zij daarnaast gebonden is aan verplichtingen die voortvloeien uit het werelderfgoedverdrag. Hoe die verplichtingen in de praktijk tot een geïntegreerde uitvoering te brengen zijn, is echter een vraagstuk dat buiten de reikwijdte van artikel 7.4 van het Bkl valt.

In antwoord op de vraag van NBNL waarom geen ontheffingsmogelijkheid is gecreëerd voor projectbesluiten op rijksniveau benadrukt de regering dat ministers op hun respectievelijke beleidsterreinen dezelfde beoordelingsruimte toekomt als gedeputeerde staten waar het gaat om projectbesluiten. In dit verband wordt de werking van artikel 9.2 van het Bkl over instructieregels voor projectbesluiten van het Rijk met het oog op het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed nader toegelicht. Ministers mogen op grond van artikel 9.2, eerste lid, van het Bkl geen projectbesluiten vaststellen voor het uitvoeren van een project dat leidt tot aantasting van de kernkwaliteiten. Deze zijn opgenomen in bijlage XVII van het Bkl, zoals gewijzigd door dit besluit. Ook een projectbesluit van een minister moet immers in overeenstemming zijn met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van erfgoed, waar de kernkwaliteiten een vertaling van zijn. Ministers zijn bij hun projectbesluiten echter niet gebonden aan provinciale instructieregels, en dus ook niet aan de bij omgevingsverordening nader uitgewerkte kernkwaliteiten. De desbetreffende minister houdt op grond van het tweede lid van artikel 9.2 van het Bkl wel rekening met die nader uitgewerkte kernkwaliteiten. Daarmee zijn de kernkwaliteiten immers geconcretiseerd en gelokaliseerd. De Minister die het aangaat, zal in voorkomend geval in een vroeg stadium moeten afstemmen met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dit volgt uit artikel 2.2 van de Omgevingswet. Zie in dit verband hetgeen hiervoor in paragraaf 2.3 is opgenomen over artikel 10.49 van het Omgevingsbesluit. De

minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft zo de mogelijkheid om zo nodig met UNESCO af te stemmen over de vraag of sprake is van activiteiten die in overeenstemming zijn met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van het desbetreffende werelderfgoed.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, Onderdeel A

Aanwijzing en begrenzing van werelderfgoed Droogmakerij de Beemster ongewijzigd
De aanwijzing en begrenzing van werelderfgoed Droogmakerij de Beemster is ongewijzigd. Maar omdat alle andere bestaande leden van artikel 7.3 van het Bkl wel aangepast dienden te worden, is besloten het hele artikel te vervangen. Dit bekent voor de aanwijzing en begrenzing van werelderfgoed Droogmakerij de Beemster dus feitelijk geen verandering.

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 1995. In 2008 is door de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in de zogeheten Realisatieparagraaf nationaal ruimtelijk beleid (behorende bij de toenmalige 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 kolonielandschap 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 van het Bkl heeft als nieuwe titel "aanwijzing en begrenzing van werelderfgoed". Met de aanpassing vervalt de verwijzing naar "erfgoed op de Voorlopige Lijst werelderfgoed". Nederland heeft voor het Europese deel van het Koninkrijk geen nominatieprogramma Voorlopige Lijst werelderfgoed meer.
In juni 2023 is aan de Tweede Kamer gemeld[12] dat vanuit het Europese deel van het Koninkrijk geen nieuwe erfgoederen meer worden voorgedragen voor de Werelderfgoedlijst. Ook in artikel 9.2 van het Bkl 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, als kan worden afgeweken van 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 van het Bkl 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.

[12] 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.

Ontheffing van een instructieregel is op grond van het vijfde lid van artikel 2.32 van de Omgevingswet 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 voorkomen van aantasting van de kernkwaliteiten van werelderfgoed. Of daarvan in een concreet geval sprake is, zal doorgaans pas duidelijk worden als de voorgenomen activiteit wordt afgezet tegen de op grond van artikel 7.4, tweede lid, van het Bkl in de omgevingsverordening nader uitgewerkte kernkwaliteiten. De belangenafweging mag echter niet leiden tot het schenden van de internationale verplichting tot het borgen van het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed.

Het Bkl kent geen mogelijkheid tot ontheffing van de rijksinstructieregels voor werelderfgoed. Dit heeft te maken met de internationale verplichtingen hieromtrent.[13] 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. Met de term «in overeenstemming met» is tot uitdrukking gebracht dat er sprake moet zijn van volledige conformiteit tussen de activiteit en het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde. .

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

[13] 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).

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 en 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 (Grebbelinie, 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 liniedijken 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-aflatende 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 in 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 ontginningsassen, 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, disciplinering, 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 gemeentelijk, provinciaal of rijksmonument. Maar het kan ook andere, niet als zodanig beschermde, monumenten[14] betreffen (zoals een deel van de koloniewoningen, of groen of tuinaanleg) die getuigen van het proces van kolonisatie.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Eppo Bruins

[14] 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.