

## Memorandum

---

**Aan:** LT, Liniecommissie (NHW), GS Noord-Holland en GS Utrecht (SvA) en DT RCE

**Van:** Loes van der Vegt (NHW), Caroline Bugter (NHW), Nanette van Goor (SvA) en Dre van Marrewijk (RCE)

**Datum:** 22 januari 2016

**Onderwerp:** Uitslag ICOMOS Upstream Assistance Mission

---

### Inleiding

Het advies van de internationale Expertgroep volgordebepaling werelderfgoednominaties (rapportage Bitter en Zoet, mei 2015) aan de Nieuwe Hollandse Waterlinie (als uitbreiding van de Stelling van Amsterdam) was om in contact te treden met ICOMOS Internationaal in Parijs. Dit ten behoeve van een advies over het nominatieproces van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de gewenste aanpassingen van de begrenzing van de Stelling van Amsterdam. Op 21, 22 en 23 september 2015 heeft deze Upstream Assistance Mission (UAM) van een ICOMOS inspecteur plaatsgevonden. Deze missie heeft geresulteerd in een rapport met daarin het formele en bindende advies van ICOMOS (adviesorgaan van UNESCO), over de gestelde vragen.

Dit memorandum bevat een korte samenvatting en de interpretatie van het advies. Dit is een gezamenlijk terugkoppeling van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, het programmabureau Stelling van Amsterdam en de werkgroep UNESCO-nominatie Nieuwe Hollandse Waterlinie.

### Terms of Reference (TOR)

Voorafgaand aan de missie is een zogenaamde 'Terms of Reference' opgesteld. Dit document bevat de basisvragen die aan de missie ten grondslag lagen. Deze vragen zijn:

1. De logica (en motivering) van de gewenste uitbreiding (Nieuwe Hollandse Waterlinie) van het bestaande werelderfgoed (Stelling van Amsterdam), die daardoor meer dan substantieel in omvang zal toenemen;
2. de ruimtelijke en economische context van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en Stelling van Amsterdam, inclusief beschermings- en managementaspecten, in relatie tot de stedelijke ontwikkeling;
3. het mogelijk betrekken (bij het nominatieproces) van enkele kleine grensaanpassingen van de Stelling van Amsterdam en hun effect op de nominatie van de gewenste uitbreiding; en
4. de consequenties van bovengenoemde onderwerpen voor de (nieuwe) begrenzing van de Stelling van Amsterdam / Nieuwe Hollandse Waterlinie, inclusief de mogelijkheid en noodzakelijkheid om een bufferzone te creëren.

Het advies van ICOMOS geeft antwoord op deze vier vragen.

### Uitkomsten ICOMOS advies

Hieronder wordt per vraag het advies van ICOMOS weergegeven en wat de betekenis is voor het vervolg van het nominatieproces van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de aanpassing van de begrenzing van de Stelling van Amsterdam.

#### TOR nummer 1

In het advies komt naar voren dat de Nieuwe Hollandse Waterlinie als uitbreiding, waarschijnlijk voldoende waarde toevoegt aan de Stelling van Amsterdam. De uitbreiding zorgt voor het complete verhaal van het op water gebaseerde verdedigingssysteem van Nederland en sluit volledig aan bij het al aangewezen werelderfgoed Stelling van Amsterdam. Wel wordt geadviseerd te komen tot één overkoepelende naam voor de nieuwe site.

#### *Betekenis voor het vervolg:*

- Op basis van het advies kan geconcludeerd worden dat de nominatie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie als uitbreiding van de Stelling van Amsterdam kansrijk lijkt. Het reeds

ingezette proces om te komen tot de aanwijzing van de Nieuwe Hollandse Waterlinie als werelderfgoed in 2019 kan doorgezet worden.

- Te zijner tijd bepalen samen een nieuwe, overkoepelende naam voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam.

#### TOR nummer 2:

Uit het advies blijkt dat ICOMOS begrip heeft voor de ruimtelijke druk in de directe omgeving van de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie. In het advies wordt aangegeven dat bij de Stelling van Amsterdam sprake is van een continue confrontatie van twee belangen: de bescherming van het werelderfgoed inclusief het open cultuurlandschap versus de stedelijke en economische ontwikkeling. Dit spanningsveld is ook herkenbaar in de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Op basis van bovenstaande constatering worden in het advies de volgende aanbevelingen gedaan:

- Analyseer het krachtenveld en de belangen van de belangrijkste stakeholders om inzicht te krijgen in de situatie en tijdig te kunnen anticiperen op (voorgenomen) veranderingen. Hou daarbij in de gaten dat elk initiatief uniek is en vraagt om een specifieke aanpak. Maatregelen kunnen ook een bepaalde mate van flexibiliteit inhouden die door lokale overheden, eigenaren en ontwikkelaars moeten worden besproken, uitgewerkt en daadwerkelijk worden uitgevoerd.
- Bij elke concrete definitieve keuze voor een bepaald project binnen het moet worden gestreefd naar een minimaal effect op de attributen van Outstanding Universal Value (OUV, ook wel de kenwaarden van het werelderfgoed), inclusief visuele effecten (hoogte, omvang, kleur, kwaliteit van het ontwerp, enz.), en moet aan de geldende regels worden voldaan. Bij de implementatie van de regels moet afstemming tussen de diverse overheidsniveaus voorop staan. Bij ingrijpende projecten zou, voordat er een besluit wordt genomen, standaard een Heritage Impact Assessment (HIA) moeten worden uitgevoerd.
- Mogelijkheden voor inspraak over projecten en kwaliteit van voorbereidende werkzaamheden (architectuur, HIA om te zorgen voor aansluiting bij de OUV, enz.) moeten door de overheid voortdurend worden gestimuleerd en ondersteund. Dit beheerssysteem vraagt om een specifieke werkgroep die de informatievoorziening aan belanghebbenden en bijeenkomsten over specifieke projecten organiseert.
- De vastgestelde attributen van de OUV en de beperkingen in verband met het behoud van werelderfgoed moeten goed worden gecommuniceerd aan eigenaren en ontwikkelaars. Aanbevolen wordt om in projecten het belang van de betekenis van werelderfgoed en de gebruiksmogelijkheden ervan te laten zien, zodat er meer aandacht komt voor de omgeving en de waarde ervan.
- De verdere instandhouding en duurzame ontwikkeling van de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt sterk ondersteund door een aantal sociaal-economische krachten:
  - waterschappen en waterbergingsprojecten,
  - toerisme en recreatie in de buurt van een belangrijke stad (groene gordel rond Amsterdam),
  - behoud van natuur en biodiversiteit in wetlands, enz.
- De trend om forten een nieuwe recreatieve of toeristische bestemming te geven, vormt ook een belangrijke economische impuls voor dorpen langs het hele werelderfgoed.

#### *Betekenis voor het vervolg:*

- Bovengenoemde punten zijn deels al geïmplementeerd in het managementsysteem van de Stelling van Amsterdam. Een aantal punten die verbetering behoeven zullen komende jaren worden opgepakt. Ook worden deze punten opgepakt in het kader van het nominatiedossier van de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

#### TOR nummer 3:

Het advies over de begrenzing van de Stelling van Amsterdam start met het volgende aandachtspunt: *De voorgenomen aanpassing van de grens van de Stelling van Amsterdam zal de OUV van de Stelling van Amsterdam niet drastisch wijzigen. Maar er zal een geëigende ICOMOS evaluatie nodig zijn over het complete dossier van de voorgestelde aanpassing, om te bepalen of het een 'minor boundary modification' betreft of niet.*

Dit is de normale procedure bij het indienen van een 'minor boundary modification'. Dit houdt in dat ICOMOS te zijner tijd definitief zal bepalen of het hier een 'minor boundary modification' betreft of niet

In ieder geval mogen bij een 'minor boundary modification' de OUV op basis waarvan het werelderfgoed is ingeschreven niet worden aangepast. Het betreft in dit geval de tastbare gebieden, structuren en elementen die expressie geven aan de OUV.

De uitgangspunten en methodiek die in 1996 zijn gehanteerd bij het begrenzen van de Stelling van Amsterdam, zijn ook bij de Nieuwe Hollandse Waterlinie toegepast. Dit wordt als positief gezien.

Aan de hand van de case studie van de Geniedijk Stelling van Amsterdam (gemeente Haarlemmermeer) wordt geconstateerd dat de directe omgeving van de Stelling van Amsterdam aldaar zeer sterk wordt aangetast door diverse projecten binnen de begrenzing van het werelderfgoed. Dit voorbeeld laat duidelijk zien dat het sinds de inschrijving onmogelijk is gebleken om de visuele kwaliteit van het gehele werelderfgoed (15.000 ha / 135 km) te bewaren. Bij dit extreme voorbeeld van Schiphol Airport valt de sterke economische en politieke rol en het strategische belang van deze grote luchthaven wel te begrijpen, maar dat geldt ook voor de impact op de OUV, met name in landschappelijk opzicht. Aan de andere kant moet worden erkend dat de attributen in het gebied rond Schiphol uitstekend in stand zijn gehouden. De continuïteit van de Stelling van Amsterdam is zichtbaar gebleven. Dus hoewel het werelderfgoed hier landschappelijk gezien sterk is aangetast (over 7-8 km), geldt toch dat de attributen van het werelderfgoed Stelling van Amsterdam volledig worden gerespecteerd door een van de belangrijkste Nederlandse centra van economische ontwikkeling.

*Betekenis voor het vervolg:*

Op basis van het advies wordt voor de aanpassing van de begrenzing van de Stelling van Amsterdam geadviseerd uit te gaan van een 'minor boundary modification'. Aandachtspunt daarbij is dat de begrenzing van de site zo min mogelijk wijzigt ten opzichte van de oorspronkelijke inschrijving in 1996; alleen dan bestaat de kans dat de aanpassing als 'minor' wordt geaccepteerd.

TOR nummer 4:

In het reeds beschreven proces, waarbij wordt uitgegaan van 'kleine aanpassingen' van de Stelling van Amsterdam, berust de begrenzing van de nu geplande toevoeging van de Nieuwe Hollandse Waterlinie op dezelfde concepten als twintig jaar geleden bij de Stelling van Amsterdam. Als bij de toevoeging van de Nieuwe Hollandse Waterlinie een vergelijkbare benadering zou worden gehanteerd, zou dus een vergelijkbaar concept worden toegepast: een groot, doorlopend erfgoed dat een verdedigingslinie (forten, dijken, kanalen e.d.) en voormalige militaire inundatiezones omvat.

Ten tijde van de inschrijving had de Stelling van Amsterdam geen bufferzone, maar zoals uit diverse ontwikkelingen is gebleken, is er nu in sommige gebieden behoefte aan een meer formele bescherming van de omgeving buiten de begrenzing van het werelderfgoed. Als middel om de wenselijkheid en omvang van de bufferzone te bepalen wordt geadviseerd een landschappelijke analyse uit te voeren naar de setting van Stelling van Amsterdam en Nieuwe Hollandse Waterlinie in de omgeving. Deze benadering biedt de volgende voordelen:

- Relatief eenvoudig proces van 'kleine grensaanpassingen' voor de Stelling van Amsterdam;
- toepassing van dezelfde definities en concepten op de begrenzing van de Nieuwe Hollandse Waterlinie als die welke zijn gebruikt bij de oorspronkelijke nominatie van de Stelling van Amsterdam (1995);
- afgezien van de 'kleine grensaanpassingen' voor de Stelling van Amsterdam zal het uiteindelijke dossier alleen betrekking hebben op de toevoeging van de Nieuwe Hollandse Waterlinie, waarbij de definitie van de OUV wordt verfijnd en uitgebreid en de criteria worden herijkt;
- het uiteindelijke, uitgebreide werelderfgoed zal berusten op oude maar heldere concepten, die voor beide onderdelen gelden en eenvoudig te begrijpen zijn;
- eenvoudige uitbreiding van vastgelegde instandhoudingsconcepten en managementplan;
- eenvoudige samenvoeging van beide managementorganisaties tot één gemeenschappelijke organisatie, uitgaande van de volledige overdraagbaarheid van de waardevolle ervaring van het Stelling van Amsterdam team aan het Nieuwe Hollandse Waterlinie team.

Nederland heeft de werkzaamheden voor deze aanpak bijna afgerond. De projecten (kleine aanpassingen Stelling van Amsterdam + toevoeging Nieuwe Hollandse Waterlinie) lijken samenhangend en relatief eenvoudig uit te voeren (afbakening van begrenzing, regelgeving en beheer). De grote voordelen en de efficiency hiervan moeten niet worden onderschat, maar er is nog

sprake van een aantal knelpunten die risico's opleveren voor het toekomstige beheer (grote omvang, moeite om de continuïteitswaarde van het werelderfgoed in het landschap te behouden, en – als het model van de Stelling van Amsterdam volledig wordt overgenomen – het ontbreken van een bufferzone). Het advies bevat de volgende twee aanbevelingen om dit risico te beperken:

- De missie was van mening dat moet worden gekeken naar de setting van de site (zowel de bestaande als de nieuwe) buiten het militaire landschap. Dit betreft een accurate landschappelijke analyse gericht op het ondersteunen van de site zelf.
- Na een dergelijke analyse kan vervolgens worden nagegaan hoe de omgeving voldoende kan worden beschermd en waar bufferzones zouden kunnen komen.

**Betekenis voor het vervolg:**

- Op basis van het advies de huidige aanpak voor de aanpassing van de begrenzing van de Stelling van Amsterdam en van de nominatie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie als uitbereiding voortzetten. Wel permanente afstemming over uitgangspunten en werkwijze, teneinde de overeenkomstige aanpak van begrenzing en buffering te borgen.
- Uitvoeren van een landschappelijke analyse voor de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie en onderzoeken waar een bufferzone nodig is. Dit wordt deels opgepakt in het kader van het nominatiedossier van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de begrenzing van de Stelling van Amsterdam. In het verlengde hiervan wordt een VER-project opgestart betreffende de aanvullende landschappelijke analyse.

**Concluderende aanbevelingen uit het ICOMOS report:**

- TOR nummer 1: Er is geen fundamenteel voorbehoud voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie als uitbreiding van de Stelling van Amsterdam. Alleen de naam voor de totale nieuwe site moet gedefinieerd worden.
- TOR nummer 2: Als resultaat van deze veranderde en gevoelige situatie vanaf het begin van de aanwijzing, heeft op sommige plekken een noemenswaardig verlies van de waarde tot gevolg, vooral met betrekking tot het culturele landschap van de site. Voor de toekomstige bescherming van de site is meer interactie met stakeholders en een verbeterde communicatie over de OUV aan te bevelen.
- TOR nummer 3: De aanpak van de begrenzing van de Stelling van Amsterdam lijkt correct uitgevoerd, maar de voorgestelde 'minor boundary modificatie' moet definitief akkoord bevonden worden door ICOMOS en het World Heritage Comité.
- TOR nummer 4: ICOMOS spreekt de specifieke zorg uit over het vraagstuk rondom bufferzones. ICOMOS is van mening dat, na een duidelijke afbakening van de omgeving van het bestaande werelderfgoed en de voorgestelde uitbreiding, de mogelijkheid van bufferzones - in ieder geval voor de kwetsbare gedeelten van beide onderdelen - moet worden onderzocht.

Tot slot vraagt ICOMOS om een inspanning om te komen tot een bufferzone voor de Stelling van Amsterdam (als aanvulling op de 'minor boundary modification') en voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Heden ten dage wordt voor sites als deze door ICOMOS vrijwel altijd een bufferzone vereist. Dat zal naar verwachting voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie niet anders zijn. Discrepancie zal dan ontstaan met de Stelling van Amsterdam, die thans geen bufferzone kent. Daarom geeft het advies nadrukkelijk in overweging om ook rond de Stelling van Amsterdam toch een bufferzone in te stellen, in aanvulling op de kleine grensaanpassingen. Voorgesteld wordt om daarvoor geen nieuwe beperkende planologische regimes in te stellen, maar bestaande ruimtelijke regimes met een beschermend karakter (bijvoorbeeld Natura 2000-gebieden, veenweidegebieden, e.d.) daarvoor te benutten. De aanpak en regelgeving moet in beide delen gelijk zijn.

### **Conclusie**

Geconcludeerd kan worden dat het advies positief is uitpakend, maar niet op alle punten even helder en expliciet is. Op een aantal terreinen (minor boundary modification; instellen bufferzones) wordt het initiatief aan Nederland gelaten en is er geen garantie hoe dit bij de evaluatie van het nominatiedossier wordt beoordeeld. Daar staat tegenover dat er begrip is voor de grote ruimtelijke druk in het gebied en dat aanpassingen noodzakelijk zijn. Ook worden suggesties gedaan hoe de gesignaleerde problemen aan te pakken. Daarbij valt in het bijzonder op het pleidooi voor het verwerven van draagvlak en bewustwording bij alle stakeholders, bestuurders en bedrijven, omtrent de waarden en de kansen die de werelderfgoedstatus biedt.

Op hoofdlijnen lijken we op de goede weg te zijn met de gekozen aanpak. Ook de inhoudelijke onderbouwing van de Nieuwe Hollandse Waterlinie als uitbreiding van de Stelling van Amsterdam wordt positief beoordeeld.

Voorgesteld wordt op het advies te reageren richting UNESCO Werelderfgoedcentrum en ICOMOS met een brief, waarin de ontvangst van het advies wordt bevestigd, het advies als een steun in de rug wordt beschouwd en waarin puntsgewijs wordt vermeld wat Nederland gaat ondernemen om in januari 2018 met een voordracht te kunnen komen om het werelderfgoed Stelling van Amsterdam beperkt aan te passen qua begrenzing en uit te breiden met de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Hierbij lijkt het voor de hand te liggen om in de brief een relatie te leggen met het eveneens recent ontvangen advies van ICOMOS over een drietal ruimtelijke initiatieven in de Stelling van Amsterdam (de HIA's).

Op basis van het ICOMOS rapport wordt geadviseerd om het proces van begrenzing van de Stelling van Amsterdam en het nominatiedossier als volgt aan te pakken:

- Doorzetten van de procedure van 'minor boundary modification' voor de begrenzing van de Stelling van Amsterdam.
- Doorgaan met de procedure van de nominatie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie als uitbereiding van de Stelling van Amsterdam.
- Onderzoeken van de aanbevelingen die in het ICOMOS rapport worden aangegeven voor de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie:
  - Een nieuwe naam voor de totale site;
  - verbeteren van de interactie met stakeholders en communicatie over de OUV;
  - beargumenteerd definiëren van een bufferzone;
  - uitvoeren van een landschappelijke analyse voor de uitwerking van de begrenzing;
  - opstellen en hanteren van gemeenschappelijke criteria voor de bepaling van begrenzing en bufferzone, conform methodiek Stelling van Amsterdam.

Op welke wijze omgegaan wordt met de aanbevelingen uit het advies en wat de eventuele consequenties zijn, wordt komende periode met de betrokken partijen nader uitgewerkt.

Dit advies ter kennisgeving zal ingebracht worden (via het Linieteam) in de Liniecommissie van 17 maart 2016 (i.v.m. het Nieuwe Hollandse Waterlinie proces) en in februari/maart in de GS-sen van de provincie Noord-Holland en Utrecht (i.v.m. het proces van de Stelling van Amsterdam).