

## *Samenvatting*

Het werelderfgoedverdrag uit 1972 werd precies honderd jaar na de oprichting van 's werelds eerste nationale park, Yellowstone, opgesteld. Het verdrag zou de aandacht moeten vestigen op het belangrijkste erfgoed, de internationale samenwerking moeten bevorderen en dienen als internationaal instrument om het 'meest uitzonderlijke' natuurlijke en culturele erfgoed beter te beschermen. Het behoud van het 'beste' erfgoed werd een verantwoordelijkheid van de 'gehele mensheid' in plaats van uitsluitend een nationale taak. En het verdrag kan worden beschouwd als een succes. Tussen 1978 en mei 2004 zijn 582 culturele, 149 natuurlijke en 23 gemengde werelderfgoedsites aangewezen en hebben 178 landen het verdrag ondertekend.

Er zijn echter ook enkele conceptuele vragen ten aanzien van de effectiviteit van het verdrag. Zo is erfgoed per definitie omstreden: het kan niet tegelijkertijd worden gebruikt voor (tegengestelde) lokale, regionale of nationale doelen. Verder, erfgoed dat voldoet aan het criterium van 'uitzonderlijke universele waarde' kan worden aangewezen als werelderfgoedsite, maar het is onduidelijk wat dit precies betekent. Moet het erfgoed educatieve of wetenschappelijke waarde hebben; waarde hebben voor Indonesiërs of Paraguayanen of voor beide; waarde hebben op het nationale of internationale schaalniveau; verleden, hedendaagse of toekomstige waarde hebben; en uitzonderlijk zijn of een voorbeeld van een algemeen verschijnsel? Is de internationale gemeenschap bereid om te helpen en in staat om in te grijpen wanneer de site wordt bedreigd? Zullen landen geld beschikbaar stellen aan het verdrag en zijn landen bereid om buitenlandse ondersteuning te ontvangen? Of worden sites juist meer bedreigd door toenemende bezoekersaantallen na benoeming tot werelderfgoed?

De effectiviteit van het verdrag om het 's werelds belangrijkste erfgoed te behouden is geanalyseerd langs drie onderzoekslijnen. Ten eerste, komt het 'beste' erfgoed op de lijst? Ten tweede, verbetert de bescherming van een site na aanwijzing? En ten derde, in hoeverre vormt het toerisme een gevaar voor de kwaliteit van een site na aanwijzing?

De vier hoofdconclusies die op basis van dit onderzoek kunnen worden getrokken zijn:

- 1) De implementatie van het werelderfgoedverdrag wordt vooral op het nationale schaalniveau bepaald.
- 2) Het mag worden betwijfeld of alle sites op de werelderfgoedlijst voldoen aan het criterium van 'uitzonderlijke universele waarde'.
- 3) De werelderfgoedstatus is een nuttig instrument voor lokale en nationale actoren om bepaalde doelen (status, behoud of toerisme) te bereiken.
- 4) De internationale dimensie van het verdrag ligt in de samenwerking tussen landen.

### *Preserving the heritage of humanity?*

Óf potentieel werelderfgoed op de lijst komt is afhankelijk van de mogelijkheden en wil van het land waarin het erfgoed ligt om sites voor te dragen. Hierdoor zijn enkele kwalitatief hoogwaardige sites niet genomineerd tot mei 2004, zoals het 'hart' van de Islam (Mecca) en de gletsjers op IJsland. Deze afhankelijkheid van landen kan bijdragen tot thematische en geografische *biases*. Zo is slechts één op de vijf werelderfgoedsites natuurlijk van aard en ligt ongeveer de helft van de aangewezen culturele sites in Europa. Dit roept vragen op als: is het Europese erfgoed van een hogere kwaliteit of zijn Europese landen vaker bereid en beter in staat om (cultureel) erfgoed te nomineren? Europese landen zijn in ieder geval vastbesloten. Ze zijn doorgegaan met het voordragen van historische binnensteden en religieuze gebouwen, zelfs nadat UNESCO hen had gevraagd het aantal voordrachten te verminderen.

Om inzicht te verkrijgen in het selectiemechanisme in verschillende landen is gekozen om een aantal case studies uit te voeren. Worden natuurlijke gebieden niet genomineerd om ze in de toekomst te kunnen blijven exploiteren? Is het aantal werelderfgoedsites afhankelijk van de (veranderende) binnenlandse politieke situatie of de aanwezigheid van een nationale erfgoedorganisatie? Case studies helpen ook om de gevolgen van een benoeming tot werelderfgoed beter te begrijpen. Het explorerende onderzoek is uitgevoerd in een geografisch afgebakende regio, maar wel in zes landen met uiteenlopende politieke, culturele en economische omstandigheden: Nederland, Verenigd Koninkrijk, Polen, Spanje, Verenigde Staten van Amerika en Mexico.

Welke sites door een land zijn genomineerd voor de werelderfgoedlijst wordt niet alleen beïnvloed door de kwaliteit van het erfgoed. Het is ook afhankelijk van land-specifieke omstandigheden, veranderingen in de tijd ten aanzien van de actoren die het initiatief tot een voordracht nemen en de verschillen tussen actoren in het natuurlijke en culturele veld in hun houding ten opzichte van het werelderfgoedverdrag.

De nominatiemechanismen in de zes case landen kunnen worden verdeeld in drie 'paden'. Nationale beleidsmakers in Polen en Nederland hebben ervoor gekozen om sites voor te dragen die in een historische kern van het land liggen. De sites tonen een specifiek gedeelte van de geschiedenis van deze landen. Twee landen in de 'nieuwe wereld', de Verenigde Staten van Amerika en Mexico, hebben bewust zowel pre-koloniaal als koloniaal erfgoed genomineerd. Verschillende bevolkingsgroepen en culturen worden hiermee gerepresenteerd. Spanje en het Verenigd Koninkrijk hebben sites voorgedragen uit (bijna) alle regio's die deze landen vormen. De relatief gelijkmatige ruimtelijke verspreiding van werelderfgoedsites over het territorium van deze landen is het gevolg van hun federale organisatie, aangezien elke politieke eenheid is gevraagd om sites uit hun regio naar voren te schuiven.

De decentraal voorgedragen, meestal meer recent aangewezen sites, zijn evenmin uitsluitend genomineerd vanwege hun kwaliteit. Zowel lokale en regionale belanghebbenden als NGO's die een bepaald soort erfgoed vertegenwoordigen, promoten de nominatie van 'hun' erfgoed om het erfgoed beter te beschermen of om toeristen te trekken. Voor deze sites is de werelderfgoedstatus een middel om toeristen te trekken of om de site beter te beschermen.

Actoren werkzaam in het veld van natuurlijk erfgoed, zowel op het nationale als het lokale schaalniveau, zijn vaak minder geïnteresseerd in het werelderfgoedverdrag. Het verdrag is geen prioriteit voor deze actoren, want natuurlijke gebieden worden vaak al

goed beschermd en men wil niet dat ze meer toeristen aantrekken. Deze actoren laten het verdrag links liggen en maken nauwelijks deel uit van de nationale selectiecomités.

Het verdrag bevat een aantal mechanismen die bijdragen tot een kwalitatief uiteenlopende lijst. Zo kan het selectiecriteria van 'uitzonderlijke universele waarde' op meerdere wijzen worden uitgelegd. Onduidelijk is op welk schaalniveau erfgoed van 'uitzonderlijk universele waarde' moet zijn en op basis waarvan. Internationale vergelijkingen met gelijksoortig erfgoed worden niet consequent uitgevoerd, terwijl specifieke kenmerken – zoals lokatie of ouderdom – naar voren worden geschoven om de uniciteit van het erfgoed, en daarmee het boven-nationale belang, te onderstrepen. Naast de kwaliteitseis zijn er vijf factoren die meespelen in de uiteindelijke beslissing of een site wel of niet wordt voorgedragen voor de lijst. Landen besteden aandacht aan de richtlijnen van het werelderfgoedcomité, aangezien dit de kans op een succesvolle nominatie vergroot. Vaak wordt erfgoed gekozen dat gemakkelijk kan worden voorgedragen – toeristische trekpleisters en erfgoed dat in de aandacht staat op het moment van selecteren. Landen met een goede erfgoedinfrastructuur en de politieke wil om actief deel te nemen hebben meer werelderfgoedsites. Landen houden ook rekening met de vraag of ze het erfgoed kunnen beschermen na aanwijzing. En gunstige lokale omstandigheden worden belangrijker. Lokale financiële steun is vaak nodig voor het maken van een nominatiedossier en beheersplan, terwijl lokale oppositie de voordracht kan verhinderen.

Het behoud van werelderfgoed vraagt, volgens de verdragstekst, om een gezamenlijke internationale inzet. Bescherming van de hoogwaardige kwaliteit is noodzakelijk, aangezien werelderfgoedsites worden bedreigd door alledaagse activiteiten. Het werelderfgoedverdrag biedt vier instrumenten om sites te behouden: de internationale erkenning leidt tot verplichtingen voor sites, landen en ondernemingen; beheersplannen en -organen moeten worden gemaakt of opgericht vóór aanwijzing; het werelderfgoedfonds kan financieel bijdragen; en een site kan worden aangewezen als werelderfgoed in gevaar.

In de praktijk zijn de gevolgen van een benoeming tot werelderfgoed beperkt: het behoud van aangewezen sites blijft voornamelijk afhankelijk van lokale en nationale activiteiten. De grootste bijdrage om bedreigingen tegen te gaan en kwesties op te lossen, alsmede financiële steun, komt van het lokale schaalniveau. Steun van instanties op hogere (nationale of internationale) schaalniveaus is voornamelijk beperkt tot centraal voorgedragen, vaak in nationaal eigendom zijnde, erfgoed. De invoering van afzonderlijke wetgeving voor werelderfgoedsites, het maken van beheersplannen en een plaatsing op de lijst van werelderfgoed in gevaar is sterk afhankelijk van het antwoord op de vraag of landen hun verplichtingen, zoals vastgelegd in het verdrag, willen nakomen. Zo schuift de Spaanse centrale overheid de verantwoordelijkheid voor werelderfgoed door naar de regio's, terwijl de regering van het Verenigd Koninkrijk voor de meeste sites een beheersplan heeft gemaakt.

Veel werelderfgoedsites, met uitzondering van de meeste sites in Nederland, zijn populaire toeristische trekpleisters. Ze worden vaak geconfronteerd met een grote bezoekersdruk doordat de meeste toeristen in een kort tijdsbestek komen. Het aantal

### *Preserving the heritage of humanity?*

bezoekers bij centraal voorgedragen sites was vaak al hoog voorafgaand aan de benoeming tot werelderfgoed. Toenemende bezoekersaantallen na aanwijzing zijn vooral zichtbaar bij decentraal genomineerd, cultureel erfgoed.

Centraal genomineerde sites ontvangen wel meer intercontinentale bezoekers na de benoeming tot werelderfgoed. De werelderfgoedstatus is een kwaliteitslabel waar intercontinentale toeristen een voorkeur voor hebben wanneer ze gedurende korte tijd in het buitenland zijn. Decentraal genomineerde sites profiteren mee van de status van de werelderfgoedlijst. Deze sites kunnen worden opgenomen in toeristische routes, maken meer promotie of krijgen meer media-aandacht. Actoren rondom decentraal genomineerde werelderfgoedsteden in Spanje, Mexico en Polen zijn het meest actief in het promoten van de site.

De hoge bezoekersdruk bij de meeste werelderfgoedsites zou een positief gevolg kunnen hebben op het beheer van het erfgoed, aangezien bezoekers vermoedelijk alleen blijven komen naar kwalitatief hoogwaardig erfgoed. Echter, de status heeft niet veel invloed gehad op de wijze waarop sites met toeristen omgaan. Het aantal bezoekers wordt bijna nooit beperkt en de meest waardevolle gedeeltes kunnen onbeperkt worden bezocht. Ondertussen wordt de fysieke omgeving van binnensteden soms aangepast voor het toerisme. Deze aanpak heeft een keerzijde voor de 'originele' lokale bevolking, waarvan huizen soms worden onteigend.

Het werelderfgoedverdrag is vooral een symbolische poging om het natuurlijke en culturele erfgoed der mensheid te behouden vanaf het internationale schaalniveau. Echter, de meeste bij het verdrag betrokken actoren – UNESCO, landen en belanghebbenden bij werelderfgoedsites – hebben het verdrag kunnen gebruiken voor het realiseren van eigen doelen. Het verdrag heeft bijgedragen tot internationale samenwerking en het begrip erfgoed is verder verspreid. Landen hebben het verdrag kunnen gebruiken om hun eigen identiteit te markeren of om toeristen te trekken. En de meeste beheerders van werelderfgoedsites zijn tevreden met de mondiale erkenning, omdat de benoeming tot werelderfgoed status verschaft en een promotiemiddel is.

De effectiviteit van het verdrag zou kunnen toenemen door de selectie van sites en de gevolgen van aanwijzing meer internationaal en minder nationaal te maken. Elke actor zou sites moeten kunnen voordragen, maar ze zouden alleen moeten worden toegelaten wanneer het erfgoed, gezien vanuit een internationaal perspectief, uitzonderlijke kwaliteiten heeft. Een kleiner aantal sites maakt een meer substantiële, gemeenschappelijke inzet voor het behoud van aangewezen sites mogelijk. En de mogelijkheid om sites van de lijst te verwijderen zodra ze hun uitzonderlijke universele kwaliteiten hebben verloren zal nationale en lokale actoren bewuster maken van hun verantwoordelijkheid om de site te beschermen.