



Een wapen in vredetijd

De uitvoering van het Unesco Haags Verdrag
en het gebruik van het blauw-witte schildje



Advies van de Nederlandse Unesco Commissie



Unesco
Nederlandse Commissie

Voorwoord

Vlak nadat ik lid werd van de Nederlandse Unesco Commissie woedde in het Caribisch gebied een orkaan. Dan denk je meteen aan humanitaire hulp – *‘Erst kommt das fressen, und dann kommt die Moral’*, zoals Bertold Brecht schreef. Mijn mede-commissieleden vertelden me echter dat mensen in de Caraïben het veiligstellen van hun bedreigde erfgoed soms nog belangrijker vonden dan eerste levensbehoeften als voedsel en kleding. Juist in tijden van nood blijkt ‘moraal’ zo wezenlijk; dat maakte veel indruk op me.

Als het gaat om de bescherming van erfgoed in oorlogssituaties, liep Nederland decennialang voorop. Mede door ons aanhoudende pleidooi hiervoor zijn internationale afspraken vastgelegd in het Haags Verdrag van 1954, het Eerste en het Tweede Protocol. Vanuit die historie heeft Nederland naast een juridische verplichting als verdragspartij bij dit Unesco-verdrag een morele taak om de afspraken zelf ook na te leven. In de praktijk zijn we als de aannemer die pas in laatste instantie zijn eigen huis opknapt. De verdragsverplichtingen krijgen in Nederland al jaren geen prioriteit, terwijl de dreigingen er niet minder om zijn geworden.

Bij ‘oorlog’ denken veel mensen aan strijd tussen nationale legers. In Nederland leeft het idee dat we ons daar niet zo druk over hoeven te maken. Maar in de huidige tijd zijn er ook allerlei andere vormen van gewapend conflict, binnenlandse strijd bijvoorbeeld, terroristische aanslagen en cyberaanvallen. Conflicten kunnen spelen tussen landen, en ook intern tussen belangen- en bevolkingsgroepen. Ze worden soms op andere plekken uitgevochten dan waar ze zijn ontstaan. Erfgoed is daarbij vaak een bewust doelwit.

De Nederlandse Unesco Commissie heeft onderzocht hoe de bescherming van cultureel erfgoed bij gewapend conflict binnen Nederland kan verbeteren. Ze deed dit met inbreng van een adviesraad van experts en op basis van literatuurstudie en gesprekken met deskundigen uit diverse sectoren. Een belangrijke, voor mij verrassende waarneming was dat het onderwerp veel positieve energie losmaakt. Leden van de adviesraad – allemaal mensen met overvolle agenda’s – hebben tijd vrij gemaakt om hun kennis en ervaringen te delen. Experts bij de brandweer en



het leger geven aan dat aandacht voor erfgoed hun werk verrijkt en ook binnen de erfgoedsector is het enthousiasme groot.

De betrokkenheid van mensen bij cultureel erfgoed motiveert hen om gebouwen en collecties te beschermen tegen de voorzienbare gevolgen van gewapend conflict. Het plaatsen van een blauw-wit schildje op de betreffende gevels draagt bij aan het veiligstellen van belangwekkend erfgoed. Het toekennen van een beschermde status en het plaatsen van een schildje vereist wel een adequate administratie en regelmatige reflectie; wat wij in de jaren zestig beschouwden als belangrijk erfgoed, sluit niet meer aan bij onze huidige maatschappij. Ook de dreigingen kennen inmiddels een ander karakter. Met de komst van de Omgevingswet en de herziening van de regionale risicoprofielen is nu, medio 2020, hét moment om de bescherming van cultureel erfgoed mee te nemen in de planvorming. Op die manier brengt Nederland haar eigen zaken op orde en kunnen we internationaal opnieuw een voortrekkersrol vervullen.

Voldoen aan onze verplichtingen vergt niet zo zeer grootschalige investeringen of inzet van nieuwe spelers, zo blijkt uit dit advies. Het is uitvoerbaar binnen bestaande structuren en sluit aan bij de kennis die er al is. Om te beginnen is leiderschap nodig van de minister. Het vereist het actief uitdragen (ook in de praktijk) dat de bescherming van erfgoed in crisissituaties belangrijk is. Organisaties die al een taak hebben rond erfgoed en bestuurders in gemeenten en veiligheidsregio's kunnen op basis daarvan aan de slag.

Dit advies maakt eens te meer duidelijk dat erfgoed mensen verbindt. Daarom is het belangrijk dat de achterhaalde lijst van te beschermen gebouwen en collecties wordt geactualiseerd. Hoe mooi zou het zijn als burgers daar op lokaal niveau een stem in krijgen, zodat zij zich (nog) bewuster zijn van hoe erfgoed bijdraagt aan hun identiteit. Op internationaal niveau helpt het Haags Verdrag via de weg van de diplomatie conflicten te voorkomen. Dat reikt verder dan alleen cultuur, het gaat in veel bredere zin over het bevorderen van vrede. Op dat vlak wil Nederland toonaangevend zijn.

Onze overheid heeft dan ook alle reden om de bescherming van erfgoed tegen gewapend conflict op te pakken. Nederland is een klein land met een open samenleving dat andere landen nodig heeft. We zijn ingericht op contact met de rest van de wereld en we proberen die wereld actief vorm te geven. Laten we in eigen land het goede voorbeeld geven.

Dr. Ir. Melanie Peters
Voorzitter adviesraad
Lid Nederlandse Unesco Commissie
Directeur Rathenau Instituut





foto: Bertknot/Flickr

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	6
<i>Testimonial: Sabine Gimbrère, gemeente Amsterdam</i>	11
Inleiding	12
<i>Testimonial: Diewert Berben, gemeente Breda</i>	17
A. Juridische analyse	18
Bevindingen juridische analyse	18
Het Haags Verdrag van 1954, het Eerste en Tweede Protocol	19
Maatregelen vanuit het Haags Verdrag en Tweede Protocol	22
<i>Testimonial: Boris van der Ham, Stichting Werelderfgoed Nederland</i>	25
Erfgoed en gewapend conflict in Nederlandse wetgeving	29
<i>Testimonial: Karel Loeff, Erfgoedvereniging Heemschut</i>	31
<i>Testimonial: Sneška Quaedvlieg-Mihailović, Europa Nostra</i>	37
B. Praktijkanalyse	39
Bevindingen praktijkanalyse	39
Erfgoed en gewapend conflict in Nederlands beleid	40
<i>Testimonial: Annemiek Dorland, brandweer Amsterdam-Amstelland</i>	43
<i>Testimonial: Marijke Brouwer, Kasteel Huis Bergh in 's-Heerenberg</i>	49
Toepassing internationaal kenteken (het blauw-witte schildje)	50
Dreiging gewapend conflict anno 2020 in Nederland	53
<i>Testimonial: Marcel Ras, Netwerk Digitaal Erfgoed</i>	55
C. Aanbevelingen	57
Voeg de daad bij het woord	57
Tot slot	59
De Nederlandse Unesco Commissie	60
Leden adviesraad	61
Noten en referenties	64
Colofon	70
Disclaimer	71

Samenvatting

Het Haags Verdrag van 1954

De massale vernietiging en plundering van cultureel erfgoed tijdens de Eerste en Tweede Wereldoorlog leidde in 1954 tot de ondertekening van het *Verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict*. Nederland droeg bij aan de totstandkoming van dit Unesco-verdrag, dat beter bekend staat als het Haags Verdrag van 1954. Een tweede protocol volgde in 1999. Opnieuw speelde Nederland een voortrekkersrol. In het Tweede Protocol zijn de verplichtingen van de verdragspartners in meer detail uitgewerkt en afspraken over rechtsvervolgning opgenomen. Het moedwillig beschadigen van monumenten en het ontvreemden van kunstvoorwerpen bij een gewapend conflict is een oorlogsmisdaad.

De noodzaak cultureel erfgoed te beschermen geldt niet alleen in conflictsituaties, maar ook bij natuurrampen en in de strijd tegen terrorisme. De verbreding van de focus van gewapend conflict naar crisissituaties zien we terug bij Unesco en binnen andere organen van de Verenigde Naties. In Nederland is er geen acute dreiging van een grootschalig gewapend conflict. Wel vormen cybercriminaliteit (zoals ransomware-aanvallen en hacks), terroristische aanslagen en natuurrampen, zoals overstromingen, reële dreigingen.

Er zijn voorzorgsmaatregelen nodig om adequaat te kunnen optreden in crisissituaties, dat zien we bij huidige crises. Het belang van preventief handelen geldt ook voor het kunnen veiligstellen van erfgoed. Daarom heeft Unesco de noodzaak voor het nemen van beschermingsmaatregelen in oorlogs- én vreedetijd in regelgeving vastgelegd. Het opstellen van een nationale lijst van beschermd erfgoed en het markeren van deze monumenten en collecties met een het blauw-witte schildje is één van de maatregelen die Unesco landen vraagt te nemen. Het schildje is wereldwijd in het straatbeeld te vinden. In Nederland hebben zo'n 3.000 monumenten en collectiebeherende instellingen een schildje toegekend gekregen.

Advies Nederlandse Unesco Commissie

De Nederlandse Unesco Commissie heeft onderzocht hoe het staat met de Nederlandse uitvoering van het Haags Verdrag van 1954 en de bijhorende protocollen. Een adviesraad van deskundigen leverde inhoudelijke inbreng. Op basis hiervan brengt de Commissie op eigen initiatief dit advies uit. De centrale vraag luidt of de overheid op dit moment genoeg doet om cultureel erfgoed veilig te stellen tegen de voorzienbare gevolgen van een gewapend conflict, conform de afspraken in het verdrag en de bijhorende protocollen. De focus ligt daarbij op de beschermingsmaatregelen die ons land moet nemen in vreedetijd. De manier waarop Nederland het verdrag in buitenlandse militaire missies meeneemt, blijft buiten beschouwing.

Het advies bevat een juridische analyse en een analyse van de praktijk. Hieruit volgen aanbevelingen. Deze zijn in de eerste instantie gericht op de overheid, en in het bijzonder op het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en twee OCW-diensten: de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Het kunnen treffen van beschermingsmaatregelen op lokaal niveau vereist betrokkenheid van gemeenten, provincies, erfgoedbeheerders en veiligheidsregio's. De aanbevelingen richten zich dus ook op deze partijen.

De analyse

Uit de analyse van de Nederlandse Unesco Commissie blijkt dat binnen de rijksoverheid de bescherming van cultureel erfgoed tegen de voorzienbare gevolgen van gewapend conflict onvoldoende prioriteit heeft. De Commissie constateert dat het ontbreekt aan concrete implementatie van het Haags Verdrag en de bijhorende protocollen. Verder krijgt de bescherming van erfgoed in crisissituaties onvoldoende aandacht in het landelijke en regionale beleid op het gebied van veiligheid, maar ook in het erfgoedbeleid. Een voorbeeld hiervan is toezicht op het gebruik van het blauw-witte schildje, het internationale kenteken voor belangwekkend erfgoed dat in oorlogstijd ontzien moet worden. Het is aan overheidsinstanties om te bepalen welk erfgoed onder de werking van het verdrag valt. Maar in Nederland is onduidelijk waarom bepaalde gebouwen en collecties een schildje hebben – en andere juist niet. Uit een eerste evaluatie van het register met cultuurgoederen die onder het verdrag vallen, blijkt dat cruciale gebouwen en collecties niet op de lijst staan. Dat geldt bijvoorbeeld voor werelderfgoed de Van Nellefabriek in Rotterdam, het depot van het Rijksmuseum in Lelystad en het Nationaal Archief in Den Haag. De Unesco Commissie vindt dat dit beter kan en moet.

De overheid bepaalt zoals gezegd welke cultuurgoederen belangwekkend zijn. Het daadwerkelijke beheer en behoud van dit erfgoed ligt bij de beheerders en eigenaren. Zij zijn vrijwel volledig verantwoordelijk voor het nemen van beschermingsmaatregelen. Dit is in de praktijk echter niet vanzelfsprekend. Het ontbreekt hen vaak aan capaciteit, expertise en middelen. Tegelijkertijd worden veiligheidsregio's en hulpdiensten niet vanzelfsprekend voorzien van informatie over erfgoed in hun werkgebied, terwijl dit wel bijdraagt aan doelmatig optreden in een noodsituatie.

Het Unesco-verdrag en de bijhorende protocollen bieden (juridische) handvatten om op een structurele manier belangwekkende monumenten en collecties in crisissituaties te beschermen. Nederland erkent dit in internationaal verband. Die inzet zien we graag ook terug binnen Nederland, waar net zo goed een noodzaak en relevantie is.

Daarnaast biedt het verdrag kansen om cultureel erfgoed sterker te verankeren in het veiligheidsbeleid. De komst van de Omgevingswet ziet de Commissie als belangrijk momentum om te reflecteren op actuele risico's en regionale beschermingsmechanismen voor cultureel erfgoed.

Hoofdconclusies

De Nederlandse Unesco Commissie trekt op basis van de analyse van de huidige situatie vier conclusies:

- I. De implementatie en coördinatie van het Haags Verdrag en protocollen stukt in Nederland, omdat de verantwoordelijke autoriteiten er geen prioriteit aan geven;
- II. De verdragsimplementatie vraagt om actief overheidsbeleid en overheidstoezicht op de uitvoering. Daaraan ontbreekt het nu;
- III. Het ontbreekt aan praktische kennis om het verdrag – en in het bijzonder afspraken over beschermingsmaatregelen – adequaat naar de praktijk te vertalen, waardoor belangwekkend erfgoed onnodig kwetsbaar is bij daadwerkelijke dreiging;
- IV. De bescherming van cultureel erfgoed bij gewapend conflict wordt in Nederland onterecht gezien als ‘ver-van-ons-bed-show’.

Aanbevelingen

De geraadpleegde deskundigen geven aan dat er geen ingrijpende, kostbare ingrepen nodig zijn om verbeteringen te realiseren. Het gaat vooral om bestaande structuren benutten, heldere afspraken maken en zorgen dat alle betrokken zich daaraan houden. Verder adviseert de Commissie om bij alle aanbevelingen na te gaan hoe deze ook van toepassing kunnen zijn op het Caribisch deel van het Koninkrijk.

De centrale boodschap van de Nederlandse Unesco Commissie is: prioriteer en actualiseer. Dit is uitgewerkt in vijf aanbevelingen:

1. Wees consequent

Bepaal of Nederland een passieve dan wel actieve verdragsstaat wil zijn. Wil ons land zijn geloofwaardigheid en reputatie als ‘hoeder’ van het internationaal recht behouden, dan moet de regering het uitvoeren van regelgeving over bescherming van erfgoed in crisissituaties ook in eigen land prioriteit geven.

2. Ontwikkel visie en beleid

Ontwikkel een visie op de bescherming van Nederlands cultureel erfgoed bij gewapend conflict in samenspraak met vertegenwoordigers van belangengroepen en formuleer hiervoor meerjarig beleid, inclusief een heldere taakverdeling en toegewezen middelen en capaciteit, ingebed in de bestaande overheidsdiensten.

3. Neem dreiging serieus

Analyseer de reële dreiging voor cultureel erfgoed in Nederland en kijk daarbij ook naar nieuwe ontwikkelingen in oorlogsvoering en actuele dreigingen, zoals cybercrime, terroristische aanslagen en natuurrampen (bijvoorbeeld als gevolg van klimaatverandering). Hoewel het Haags Verdrag van 1954 is gestoeld op oorlogsrecht, benadert Unesco de bescherming tegenwoordig integraal: maatregelen ter bescherming van erfgoed moeten zowel in oorlogstijd als in andere crises en rampen effectief zijn. Nederland zou dit ook moeten toepassen.

4. Stel orde op zaken

Voldoe aan de rapportageplicht naar Unesco over de nationale implementatie en stel orde op zaken in het nationale register van cultuurgooederen met een internationaal kenteken, oftewel het blauw-witte schildje. Bijvoorbeeld door het instellen van een commissie die de huidige toekenning van schildjes herijkt. Vanwege de herkenbaarheid van het schildje, kan het beeldmerk veel effectiever worden ingezet, bijvoorbeeld bij crisissituaties. Op voorwaarde dat de registratie en coördinatie op orde zijn.

5. Zorg voor breed draagvlak en structurele samenwerking

Stuur aan op betere en coherente verankering van de bescherming van cultureel erfgoed in de regionale risicoprofielen en beleid over omgevingsveiligheid. Dit vereist de inzet van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en een samenwerking met het ministerie van Veiligheid en Justitie. Vergroot bij provincies, gemeenten en veiligheidsregio's de kennis over het verdrag en de afgesproken beschermingsmaatregelen. Stimuleer de ontwikkeling van lokale preventienetwerken en andere burgerinitiatieven om erfgoed bij een crisissituatie veilig te stellen.



foto: jbdodane/Flickr

Testimonial:

Sabine Gimbrère

hoofd Internationale betrekkingen bij de gemeente Amsterdam

‘Twintig jaar geleden was ik vanuit het ministerie van OCW nauw betrokken bij de totstandkoming van het Tweede Protocol bij het Haags Verdrag van 1954. Nederland speelde daarin een actieve rol, gemotiveerd door de Balkanoorlog en omdat ons land hoeder wil zijn van het internationaal recht. Ontegenzeggelijk leveren we daar nog altijd een belangrijke bijdrage aan. Maar hier gebeurt wat je vaker over Nederland hoort: we wijzen met het vingertje naar anderen en hebben onze eigen zaken onvoldoende op orde. Belangengroeperingen kunnen de overheid daar nadrukkelijker op wijzen, zoals in de milieudiscussie gebeurt. Het lastige is dat de erfgoedsector versnipperd opereert, dat maakt het moeilijk de handen ineen te slaan.

Je wilt als overheid niet van incident naar incident gaan en pas ingrijpen als het te laat is. Daarvoor is een visie nodig. Zo luidde een van de belangrijkste conclusies van de Commissie Pechtold, waarvan ik lid was, in haar advies over de Erfgoedwet, en in het bijzonder over kunstvoorwerpen van nationaal belang in particulier bezit. Er is een breed maatschappelijk debat nodig én draagvlak, want de overheid – zo staat het in alle verdragen – moet zorgen dat mensen in de samenleving hun verantwoordelijkheid nemen. Daar zijn ze ook zeker toe bereid.

Het register van het Haags Verdrag wordt al jaren niet bijgehouden. Het is een juridische verplichting waar iedere lidstaat, ook Nederland, aan moet voldoen. Beleid en visie ontbreken; precies die woorden hebben we gebruikt in het advies van de Pechtold-Commissie. De titel, ‘Van terughoudend naar betrokken’, legt een directe parallel naar het Haags Verdrag. De minister heeft aangegeven dat ze het advies ter harte neemt. Het zou mooi zijn als ze in haar erfgoedvisie ook de uitvoering van de verdragen meeneemt.

Het register moet zowel inhoudelijk kloppen als digitaal toegankelijk zijn. Op de lijst horen gebouwen en collecties te staan die beschermenswaardig zijn, daarvoor is een inventarisatie nodig met redengevende beschrijvingen. Dat valt denk ik vrij snel te organiseren. In de erfgoedsector vind je genoeg mensen die zich willen inzetten om, als ze het idee hebben dat er ook iets mee gebeurt, een nieuwe schwing te geven aan de invulling van de verdragen.’

Inleiding

De afgelopen jaren is de internationale gemeenschap opgeschrikt door moedwillige vernietiging van cultureel erfgoed in Afghanistan, Irak, Mali en Syrië. Beelden van onder andere Palmyra en Mosul laten zien hoe actueel oorlogsgeweld is, ook al leven we in Nederland inmiddels 75 jaar in vreedstijd. Grootschalige verwoestingen tijdens twee mondiale oorlogen motiveerden de wereldgemeenschap halverwege de vorige eeuw tot het maken van gezamenlijke afspraken. Het beschermen van burgerdoelen, waaronder plaatsen van historische, culturele en religieuze significantie, hoort hier ook bij.

Op 14 mei 1954 ondertekenden lidstaten van Unesco, waaronder ook Nederland, in het Vredespaleis in Den Haag het Verdrag *inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict*, kortgezegd het Haags Verdrag van 1954. Zij waren het erover eens dat verlies van monumenten en collecties die ons iets vertellen over het verleden, een verlies is voor de mensheid. Via het verdrag hebben landen zich gecommitteerd aan het beschermen van cultureel erfgoed tegen de verwachten gevolgen van een gewapend conflict. Zij verbonden zich daarmee ook aan het nemen van passende beschermingsmaatregelen in vreedstijd.¹ Het opstellen van een nationaal register met erfgoed dat bescherming verdient, is een van de maatregelen. Deze monumenten en collecties mogen het internationale herkenningsteken voeren: een blauw-wit schildje. De schildjes zijn inmiddels over de hele wereld te vinden. In Nederland kregen sinds de jaren zestig naar schatting 3.000 rijksmonumenten er een toegekend. Ook musea en archieven met waardevolle kunstvoorwerpen of collecties hebben het schildje op de gevel. Waar het kenteken voor staat en wie verantwoordelijk is voor het nemen van preventieve beschermingsmaatregelen, is in Nederland echter niet of nauwelijks bekend. Niet bij erfgoedbeheerders, niet bij veiligheidsdiensten en ook niet bij overheden. Dit blijkt ook uit de *testimonials* in dit advies.

De Nederlandse Unesco Commissie betreurt dit ten eerste, omdat het Haags Verdrag van 1954 een fundamenteel beginsel uitdraagt, namelijk dat cultureel erfgoed waardevol is voor de gehele mensheid en dus bescherming verdient. Dit advies beschrijft het belang van het verdrag en hoe Nederland momenteel vormgeeft aan de internationale afspraken, zowel op juridisch gebied als in praktische zin. Het geeft ook aan wat de potentie van het blauw-witte schildje is om erfgoed in tijden van ramp en conflict te kunnen veiligstellen.

Kwetsbaarheid Nederlands erfgoed

In Nederland bedreigen reële risico's (door mens en natuur veroorzaakt) ons cultureel erfgoed. Dit werd bevestigd tijdens de Kennisdag Erfgoed en Terrorisme in het Rijksmuseum in 2016 en tijdens de internationale training 'First Aid to Cultural Heritage in Times of Crisis' in 2015 en 2018.² De training was een initiatief van het Prins Claus Fonds, in samenwerking met de Nederlandse Unesco Commissie en internationale partners. Hierin deden 25 erfgoeddeskundigen uit de hele wereld noodzakelijke kennis en vaardigheden op om erfgoed bij rampen en

gewapend conflict te beschermen. De training bood een uitgelezen kans om ook naar de Nederlandse praktijk te kijken. Samen met de provincie Noord-Brabant organiseerde de Nederlandse Unesco Commissie op 22 augustus 2018 een bijeenkomst met vertegenwoordigers uit de nationale en regionale erfgoed- en veiligheidssector. De discussie schetste een zorgelijk beeld over de kwetsbaarheid van Nederlands cultureel erfgoed bij een grootschalige crisis.

Ongevraagd advies

In 2019 bestond het Tweede Protocol bij het Haags Verdrag twintig jaar. Een logisch moment om te reflecteren op de bescherming van cultureel erfgoed in crisissituaties in Nederland, en in het bijzonder tegen de voorzienbare gevolgen van een gewapend conflict.

De Nederlandse Unesco Commissie heeft als taak de Nederlandse overheid gevraagd en ongevraagd te adviseren over Unesco-aangelegenheden. In een brief aan de Tweede Kamer (31482, nr. 95) bevestigde voormalig minister van OCW Bussemaker nogmaals het belang van het Haags Verdrag en de bijhorende protocollen. Ze benadrukte de noodzaak om het verlies van erfgoed te voorkomen vóór, tijdens en na gewapende conflicten. Ondanks deze actieve inzet van Nederland in internationaal verband, signaleert de Nederlandse Unesco Commissie een passieve houding vanuit het Rijk als het gaat om de bescherming van cultureel erfgoed bij gewapend conflict in eigen land.

De Commissie maakt zich zorgen over:

1. het gebrek aan actueel beleid en concrete maatregelen om gebouwen en collecties van nationale betekenis bij gewapend conflict adequaat te kunnen beschermen;
2. het gebrek aan kennis en bewustzijn over de internationale afspraken voor de bescherming van cultureel erfgoed tegen de voorzienbare gevolgen van een gewapend conflict.

Toenmalig Commissievoorzitter Andrée van Es gaf in maart 2019 de opdracht hierover advies uit te brengen. Centraal in het advies staat de vraag:

Voldoen de in Nederland genomen preventieve maatregelen die belangrijk cultureel erfgoed veilig moeten stellen bij een gewapend conflict aan de internationale Unesco-afspraken omschreven in het Haags Verdrag van 1954 en de bijhorende protocollen?

Dit advies richt zich op de implementatie van het verdrag binnen het Koninkrijk der Nederlanden en specifiek op Nederland. Het gaat niet in op bijdragen aan en militaire interventies van Nederland in buitenlandse oorlogen, zoals de recente betrokkenheid van ons land bij de strijd in Syrië, Irak en Mali.

Onderzoeksmethoden

Het advies is tot stand gekomen op basis van een juridische analyse, een analyse van de praktijk, gesprekken en het raadplegen van overige bronnen. In de analyse is gekeken naar de bestaande beschermingsmechanismen (nationale wetgeving,

beleid en instrumentarium, zoals het internationaal kenteken) en internationale ontwikkelingen rond de bescherming van erfgoed bij gewapend conflict, zoals VN-resoluties en strafrechtelijke procedures. In aanloop naar dit adviesrapport heeft de Nederlandse Unesco Commissie gesproken met erfgoedbeheerders, beleidsmedewerkers werkzaam bij de directie Erfgoed & Kunsten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Tevens ontvingen de samenstellers van het advies reacties via e-mail van betrokken beheerders van monumenten, oud-ambtenaren en deskundigen uit de veiligheidsregio's. Zij worden om privacyredenen niet bij naam genoemd.

Adviesraad en consultaties

De inhoudelijke inbreng van een interdisciplinaire en cross-sectorale adviesraad vormde een substantiële bijdrage in het onderzoek. Leden van de adviesraad zijn:

- Diewert Berben (adviseur erfgoed, gemeente Breda)
- Jaap van den Burg (directeur Helicon Conservation Support)
- Tom Compaijen (consultant crisiscommunicatie en management)
- Angela Dellebeke (secretaris Blue Shield Nederland)
- Sabine Gimbrère (directeur Internationale Betrekkingen, gemeente Amsterdam)
- Karel Loeff (directeur Erfgoedvereniging Heemschut)
- Edwin Maes (hoofd Sectie Cultuurhistorische Achtergronden & Informatie, Koninklijke Landmacht)
- Charles Meijer (strategisch beleidsadviseur risicobeheersing, Brandweer Midden- en West-Brabant)
- Sophie Starrenburg (onderzoeker aan het Grotius Centre for International Legal Studies van de Universiteit Leiden)

De adviesraad stond onder voorzitterschap van Melanie Peters (directeur Rathenau Instituut en lid van de Nederlandse Unesco Commissie). Vanuit de Nederlandse Unesco Commissie waren verder betrokken Charlotte Huygens (Commissielid en museumdeskundige) en Koosje Spitz (secretaris adviesraad en adviseur erfgoed).

Naast inhoudelijke inbreng vanuit de adviesraad bevat dit advies acht persoonlijke getuigenissen van uiteenlopende deskundigen uit het erfgoedveld en de veiligheidssector. Deze *testimonials* staan in aparte kaders in de tekst. Ze illustreren de uitdagingen en kansen rond de bescherming van cultureel erfgoed in crisissituaties en de huidige uitvoering van het verdrag.

Opbouw van het advies

Het advies bestaat uit drie onderdelen:

Deel A bevat een juridische analyse en besteedt aandacht aan bestaande (inter) nationale juridische kaders voor de bescherming van cultureel erfgoed bij gewapend conflict.

Deel B belicht de huidige implementatie van het Haags Verdrag van 1954 en de bijhorende protocollen in Nederland. De beleidskaders waar de bescherming van cultureel erfgoed (in)direct onder valt, worden toegelicht. Ook het gebruik van het blauw-witte schildje komt aan bod.

Deel C geeft aanbevelingen aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om cultureel erfgoed van nationaal belang beter te kunnen waarborgen bij dreiging van gewapend conflict, vanuit de boodschap 'voeg de daad bij het woord'.



foto: William Hessen/Flickr

Testimonial:

Diewert Berben

adviseur erfgoed bij de gemeente Breda

'Breda was een lokale partner tijdens de internationale training 'First Aid to Cultural Heritage in Times of Crisis', die in 2018 in Nederland is gehouden. Daarin zag ik *worst case scenario's* voorbijkomen, waardoor ik me afvroeg of wij voldoende bezig zijn met beschermen. Navraag maakte duidelijk dat in de collectieve rampenbestrijding erfgoed nauwelijks aan bod komt. Door de training leerde ik dat wat je in de primaire fase doet, veel uitmaakt voor wat je later kunt redden. Bij de brand in de Notre-Dame zijn dankzij adequaat handelen kunstschaten bewaard gebleven. In Breda weet de brandweer dat de Grote Kerk en het kasteel belangrijk zijn, andere waardevolle gebouwen of collecties staan niet op het netvlies.

We willen meer doen om erfgoed te beschermen en volgens de hulpdiensten kan dat, mits de verantwoordelijkheden duidelijk vastliggen. Nu hangt de bescherming te veel af van enthousiastelingen. Bij bedreiging van een toonaangevend erfgoed moet via de GRIP-structuur direct helder zijn wie wat kan doen. Dat is niet geregeld, dus denk ik niet dat ik bij brand in de Grote Kerk onder het politielint door mag.

Het toekennen van blauw-witte schildjes is een taak van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed. Dat gebeurde destijds vrij willekeurig. Tegenwoordig zijn er objectievere waarderingsystemen, toch bestaat er nog altijd geen coherent geheel van wat we belangrijk vinden om bij incidenten te beschermen. De schildjes in Breda weerspiegelen niet de identiteit van onze stad. Diverse gebouwen hebben er ten onrechte een, terwijl het bijvoorbeeld bij de koepelgevangenis – die wél van groot cultuur-historisch belang is – ontbreekt. Als ik dat wil aanpassen loop ik vast omdat niemand er werkelijk over gaat.

Ik ben zelf met de brandweer in gesprek en probeer op beleidsniveau dingen voor elkaar te krijgen. Ik geloof wel dat we voldoende mensen en middelen hebben om in actie te komen bij een calamiteit. Binnenkort maken we een selectie van gebouwen voor de brandweer om extra op in te zetten. Dat is snel voor elkaar, we kennen uiteraard ons toperfgoed, dat zal in andere gemeenten ook zo zijn. Daarom denk ik dat het opschonen van het register om een meer evenwichtige collectie te realiseren geen kostbare, intensieve operatie hoeft te zijn. Ook het vastleggen van verantwoordelijkheden lijkt me geen probleem. In Breda kunnen we erfgoedbeleid over verschillende collega's verdelen, in een kleinere gemeente met een halve fte voor monumenten is daar geen tijd voor. Daar zie ik nog wel een knelpunt.'

A. Juridische analyse

Inleiding

In deze analyse worden de juridische kaders in relatie tot de bescherming van cultureel erfgoed in crisissituaties belicht. Naast het Haags Verdrag van 1954 en de bijhorende protocollen, komt de bescherming van erfgoed in relatie tot gewapend conflict ook terug in andere VN-organen, zoals resolutie 2347 van de VN Veiligheidsraad uit 2017. Tevens kijken we naar de wet- en regelgeving in Nederland.



De juridische analyse bestaat uit drie delen:

- Een analyse van het Haags Verdrag van 1954, het Eerste en Tweede Protocol;
- Een analyse van de maatregelen die voortkomen uit het verdrag en Tweede Protocol;
- Een analyse van de wijze waarop de bescherming van cultureel erfgoed in het geval van gewapend conflict terugkomt in de Nederlandse wetgeving.

Voorafgaand aan de analyse treft u de belangrijkste bevindingen.

Bevindingen juridische analyse

Op basis van de juridische analyse constateert de Nederlandse Unesco Commissie het volgende:

- I. Nederland heeft vijf Unesco-cultuurverdragen ondertekend en onderschrijft daarmee het internationale, breed erkende principe dat verlies van cultureel erfgoed een verlies betekent voor de mensheid. Via ondertekening van het Tweede Protocol, het Werelderfgoedverdrag en deelname aan het Memory of the World-Programma verplicht Nederland zich tot het beschermen van erfgoed van uitzonderlijke, universele waarde;
- II. De effectiviteit van het Haags Verdrag, Eerste en Tweede Protocol staat of valt met de bereidheid van verdragsstaten om mee te werken aan de implementatie. Daarbij hoort ook het periodiek aanleveren van rapportages. Nederland heeft in 2011-2012 voor het laatst gerapporteerd, in 2013-2016 niet meer;
- III. Het Haags Verdrag en Tweede Protocol stellen een continue inspanning verplicht voor het nemen van maatregelen, in oorlogs- én in vreedstijd, om erfgoed daadwerkelijk te beschermen. Het nemen van beschermingsmaatregelen in vreedstijd komt echter niet expliciet terug in de Nederlandse wetgeving;

- IV. Artikel 3 van het verdrag en artikel 5 van het Tweede Protocol verwijzen naar het nemen van beschermingsmaatregelen in vreedstijd, waaronder het opstellen van een nationale inventaris. Unesco geeft een generieke definitie van culturele goederen, maar bepaalt niet wat op nationaal niveau onder beschermd erfgoed valt. Verdragsstaten worden aangemoedigd om de inventaris regelmatig te actualiseren. Het Nederlandse register is echter gedateerd en incompleet;
- V. Van partijen bij het Tweede Protocol wordt verwacht dat ze zich continu inspannen om het bewustzijn m.b.t. de betekenis en eerbiediging van het blauw-witte schildje te vergroten. Dat vereist een structurele investering in bewustwordingscampagnes en onderwijsprogramma's;
- VI. Het Haags Verdrag van 1954 en Tweede Protocol gelden voor Nederland en de speciale gemeenten Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Volgens de informatie op de website van Unesco is het verdrag niet van toepassing op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten.

Het Haags Verdrag van 1954, het Eerste en Tweede Protocol

In de juridische analyse is allereerst gekeken naar de bescherming van cultureel erfgoed in het Haags Verdrag van 1954, het Eerste en Tweede Protocol.

Het Haags Verdrag van 1954 en het Eerste Protocol

Het *Verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict*, oftewel het Haags Verdrag van 1954, belichaamt de kerngedachte van Unesco. De bescherming van cultureel erfgoed is van belang voor alle volkeren ter wereld en het is om die reden belangrijk hiervoor internationale richtlijnen vast te stellen. Vandaag de dag is dit verdrag nog steeds het enige, en daarmee belangrijkste internationale instrument dat volledig gewijd is aan de bescherming van cultureel erfgoed in oorlogstijd. Inmiddels hebben 133 landen zich hieraan gecommitteerd, zij zijn daarmee verdragsstaat geworden. Het verdrag is oud, maar wordt nog altijd als relevant gezien, ook in het licht van de veranderende aard van oorlogsvoering.

De volgende woorden uit de preambule van het verdrag genieten wereldwijd bekendheid: 'Damage to cultural property belonging to any people whatsoever means damage to the cultural heritage of all mankind, since each people makes its contribution to the culture of the world'. Het verdrag draagt het principe uit dat het toebrengen van schade aan cultureel erfgoed, ongeacht aan welk volk het toebehoort, afbreuk doet aan het erfgoed van de hele wereld. Dit principe komt terug in latere Unesco-verdragen, zoals het Werelderfgoedverdrag, met inmiddels 191 verdragsstaten.³ De internationale gemeenschap hecht waarde aan de bescherming van cultureel erfgoed voor huidige en toekomstige generaties. Dit blijkt uit de verontwaardigde reacties wereldwijd op de moedwillige vernietiging van erfgoed in recente gewapende conflicten. Ook de brand in de Notre-Dame, wat weliswaar een ongeluk was, leidde tot veel beroering.

Hoewel het Haags Verdrag van 1954 het internationaal belang bij het beschermen van cultureel erfgoed behartigt, ligt de uitvoering grotendeels in handen van de verdragsstaten. Zij worden geacht zich te ontfemen over het erfgoed binnen hun landsgrenzen.⁴ Hiervoor moeten zij maatregelen nemen – óók in vredetijd. Verder zijn de verdragsstaten verplicht zich bij gewapend conflict te houden aan de regels die het verdrag en protocol voorschrijven tegen bijvoorbeeld beschadiging, plundering en wederrechtelijke inbeslagname van erfgoed. In dit opzicht hebben zij niet alleen verplichtingen voor culturele goederen binnen hun eigen grenzen, maar ook voor erfgoed op het grondgebied van andere staten.⁵ Deze regels gelden zowel tijdens internationale als niet-internationale gewapende conflicten.⁶

Definitie culturele goederen

Het Haags Verdrag, het Eerste en het Tweede Protocol hanteren de volgende definities voor culturele goederen:⁷

- Zowel onroerende als roerende goederen die een prominente plaats innemen in het cultureel erfgoed van een volk. Voorbeelden van roerende zaken zijn schilderijen, beelden, archeologische vondsten, boeken en manuscripten. Voorbeelden van onroerende zaken zijn monumenten of religieuze gebouwen en archeologische vindplaatsen;
- Gebouwen waarin belangwekkende collecties worden bewaard of getoond zoals musea, grote bibliotheken en archiefbewaarplaatsen, en voorts de schuilplaatsen, bestemd om in geval van een gewapend conflict bescherming te bieden aan roerende objecten;
- Centra van meerdere beschermde monumenten of collectiebeherende gebouwen. Voorbeelden zijn kastelen bestaande uit diverse gebouwen of ensembles.

Het Eerste Protocol

Het Eerste Protocol werd gelijktijdig met het Haags Verdrag in 1954 aangenomen als antwoord op de systematische plundering van culturele goederen in de bezette gebieden tijdens de Tweede Wereldoorlog. De focus van het Eerste Protocol is het tegengaan van onrechtmatige uitvoer en invoer van kunstvoorwerpen en antiquiteiten uit een bezet gebied, door uitvoer te voorkomen en ingevoerde objecten in bewaring te nemen. Het protocol bevat verder afspraken over teruggave en restitutie van culturele goederen aan de bevoegde autoriteiten van het voorheen bezette gebied.⁸

Het Tweede Protocol

Volgend op de gebeurtenissen tijdens de Balkanoorlogen in de jaren negentig, waarin opnieuw veel erfgoed verloren ging, is het verdrag in 1999 uitgebreid met het Tweede Protocol. Hierin liggen de verplichtingen van de verdragsstaten meer in detail vast en zijn ook afspraken opgenomen over rechtsvervolging. Begin 2020 hebben 82 landen het Tweede Protocol ondertekend. Het Tweede Protocol is toegevoegd aan het Haags Verdrag om de regels te moderniseren in verband met het veranderde karakter van gewapende conflicten. Het protocol bevat ook concrete richtlijnen voor het vaststellen van individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid bij aanvallen op beschermd cultureel erfgoed. Het specificeert sancties die landen hiervoor kunnen opleggen.⁹ Verder creëert het protocol een monitoringsmechanisme in de vorm van het Comité voor de bescherming van cultuurgoederen bij een gewapend conflict, dat als taak heeft toezicht te houden op de verdragsstaten.¹⁰ Nederland zat van 2008 tot 2012 in dit comité. Het Tweede Protocol introduceert *'enhanced protection'*, een additionele beschermde status voor erfgoed van groot belang voor de mensheid, en een bijhorende lijst.

VN Veiligheidsraad resolutie 2347

In maart 2017 nam de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties voor het eerst een besluit volledig gewijd aan de bescherming van erfgoed in conflictgebieden. Het besluit werd unaniem aangenomen, wat de internationale erkenning van het belang van de bescherming van erfgoed voor vrede en veiligheid weerspiegelt. Het besluit verwijst naar het Haags Verdrag van 1954 en moedigt lidstaten aan preventieve maatregelen te nemen om cultuurgoederen van nationale betekenis in de context van gewapend conflict te kunnen beschermen, zoals het introduceren en verbeteren van nationale inventarisatielijsten die makkelijk raadpleegbaar zijn.¹¹ Speciale aandacht gaat uit naar de rol van terroristische groepen bij de vernietiging en smokkel van cultuurgoederen. Daarmee illustreert het besluit het veranderende karakter van gewapend conflict naar meer hybride conflictvoering.¹²

Relevantie Haags Verdrag bij rampen

De afgelopen jaren breidde Unesco haar werkzaamheden rond de bescherming van cultuur uit van conflict naar crisissituaties. Er is in toenemende mate aandacht voor *disaster preparedness* en erfgoed. In 2015 nam de Algemene Vergadering van Unesco de *Strategy for the Reinforcement of Unesco's Action for the Protection of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism in the Event of Armed Conflict* aan. Volgend op een aantal zeer verwoestende aardbevingen en orkanen in Mexico en het Caribisch gebied werd in november 2017 een addendum aan de strategie toegevoegd over noodsituaties veroorzaakt door natuurlijke en door de mens veroorzaakte rampen. Het addendum biedt Unesco de mogelijkheid cultureel erfgoed beter te kunnen beschermen tegen de impact van rampen. In het addendum staat:

*De uitdagingen van de groeiende impact van rampen op de cultuur worden nog verergerd door een gewapend conflict. Er is inderdaad erkend dat gewapende conflicten en rampen vaak op elkaar inwerken en elkaar versterken, en dat hun samengaan vreedzame en duurzame ontwikkeling ondermijnt en inspanningen om veerkracht op te bouwen belemmert.*¹³

Dit sluit aan bij de bredere internationale tendens, onder meer ondersteund door de Wereldbank en het *UN Office for Disaster Risk Reduction* (UNDDR, voorheen UNISDR). Cultuur wordt in toenemende mate als instrument gezien in het versterken van de weerbaarheid en het bevorderen van sociale cohesie voor een duurzame wederopbouw.¹⁴ Waar het gaat om de impact op cultureel erfgoed en de maatschappij in zijn geheel, kunnen ramp- en conflictsituaties niet als strikt gescheiden gebeurtenissen worden gezien. Dit vraagt om acties voor het beschermen van cultuur en erfgoed tegen gewelddadige aanvallen die veelal aanvullend zijn op de preventieve en responsmaatregelen voor rampenbeheersing. Niet voor niets heeft de internationale organisatie Blue Shield, partner van Unesco, als doel de bescherming van cultureel erfgoed tegen bedreigingen van oorlogsgeweld én natuurrampen.¹⁵ De maatregelen die moeten worden genomen voor de implementatie van het Haags Verdrag en de bijhorende protocollen kunnen dus ook nuttig zijn ter voorbereiding op rampensituaties.

Maatregelen vanuit het Haags Verdrag en Tweede Protocol

Uit de verdragsbepalingen komen verplichtingen, bevoegdheden en maatregelen voort. Een aantal van de verplichtingen en maatregelen, wordt in dit deel beschreven.

Monitoring implementatie verdrag

In lijn met het Haags Verdrag van 1954 en het Tweede Protocol zijn verdragsstaten verplicht elke vier jaar een rapport in te dienen met relevante informatie over maatregelen die zij hebben genomen, voorbereid of overwogen. Hierbij wordt landen gevraagd onder andere te rapporteren over de voorbereidende maatregelen die zij in vredetijd hebben getroffen voor bescherming van erfgoed en over het gebruik van het blauw-witte schildje.¹⁶

In oktober 2018 verscheen een rapport van de *Internal Oversight Service* van Unesco, een orgaan dat periodiek de effectiviteit van Unesco-verdragen onderzoekt. Het rapport was gericht op de evaluatie van het Haags Verdrag en de bijhorende protocollen. Een van de constatering luidde dat slechts een beperkt aantal landen de gevraagde rapportages had aangeleverd, waardoor Unesco zeer moeilijk kan meten of de doelstellingen van het verdrag worden gehaald.¹⁷ Het ontbreken van rapportages ondermijnt de uitvoering van het Tweede Protocol.¹⁸

Nederland heeft geen rapportage ingediend bij de laatste rapportagecyclus (2013-2016).¹⁹ De meest recente rapportage van Nederland dateert uit de periode 2010-2012. Hierin staan maatregelen die genomen zijn vanuit het nationale beleid voor rampenbestrijding, en crisis- en rampenrespons. De rapportage verwijst onder meer naar de rampenpreventienetwerken die sinds 2002 bestaan en de samenwerking met de veiligheidsregio's.²⁰ Hieruit blijkt dat Nederland het verdrag en de bijhorende protocollen plaatst in een breder kader dan alleen gewapend

conflict. Voor zover bekend zijn er nog geen nationale rapporten door landen ingediend voor de cyclus 2017-2020.²¹

Bestraffing moedwillige vernietiging

De moedwillige vernietiging van cultureel erfgoed is een oorlogsmisdrijf en kan onder bepaalde omstandigheden ook een misdrijf tegen de menselijkheid zijn. Dit ligt vast in het internationaal humanitair recht en het internationaal strafrecht.²² Verder moeten verdragsstaten maatregelen treffen om de strafbaarheid van moedwillige vernietiging te regelen in het nationaal recht; in Nederland wordt dit geregeld in de Wet Internationale Misdrijven.²³

Zowel het Internationaal Strafhof als het Joegoslaviëtribunaal in Den Haag hebben individuen schuldig bevonden aan de vernietiging van erfgoed in voormalig Joegoslavië en Mali.²⁴ Van belang hierbij is dat het Joegoslaviëtribunaal rekening heeft gehouden met het tonen van Unesco-emblemen, waaronder het blauw-witte schildje, als bewijs dat de verdachte zich bewust was van de beschermde status van het erfgoed. De opzettelijke vernietiging van erfgoed was een van de redenen waarom er volgens het tribunaal sprake was van een oorlogsmisdrijf.²⁵

Militaire maatregelen

Al in vredetijd moeten nationale strijdkrachten in hun reglementen of instructies regels opnemen om de naleving van het Haags Verdrag van 1954 en de bijhorende protocollen te verzekeren. Nationale strijdkrachten moeten respect voor cultuur en culturele goederen genereren door het aanstellen van deskundig personeel dat belast is met de bescherming van culturele goederen. Bij de Nederlandse Krijgsmacht is de Sectie Cultuurhistorische Achtergronden & Informatie (Sectie CAI) van de Koninklijke Landmacht met die taak belast. De werkzaamheden van de sectie komen rechtstreeks voort uit de bepalingen van het verdrag.²⁶

De bescherming van cultureel erfgoed en de implementatie van het Haags Verdrag van 1954 maken deel uit van het curriculum van de basisopleiding van militairen. Het verdrag komt aan bod tijdens de Missie Gerichte Opleiding die alle militairen voorafgaand aan hun inzet in het operatiegebied moeten volgen. Leden van de Sectie CAI treden tevens op als cultuurbeschermingsofficier. Zij kunnen tijdens een calamiteit optreden als liaison tussen de civiele cultuurorganisaties en militaire staven. Bovendien adviseren ze militaire commandanten over de inzet van militaire middelen en materieel bij het veiligstellen van cultureel erfgoed.

Naast Nederland houden ook andere landen in meer of mindere mate rekening met cultureel erfgoed tijdens militaire operaties. Het Haags Verdrag heeft geleid tot concrete bescherming in recente conflictzones, bijvoorbeeld via het gebruik van *no-strike lists* door de NAVO in Libië op basis van culturele inventarissen, in samenwerking met de U.S. Committee of the Blue Shield.²⁷ Hoewel het moeilijk is één lijn te trekken tussen de inventarisatie en succesvolle bescherming van erfgoed in recente conflicten, concludeerde Unesco in 2018 dat bijvoorbeeld Syrië, Libanon en de Verenigde Staten wel degelijk maatregelen hebben getroffen om cultureel erfgoed te beschermen. Zo gaven deze landen trainingen aan hun krijgsmacht en politie, en haalden zij erfgoed weg uit conflictzones.²⁸

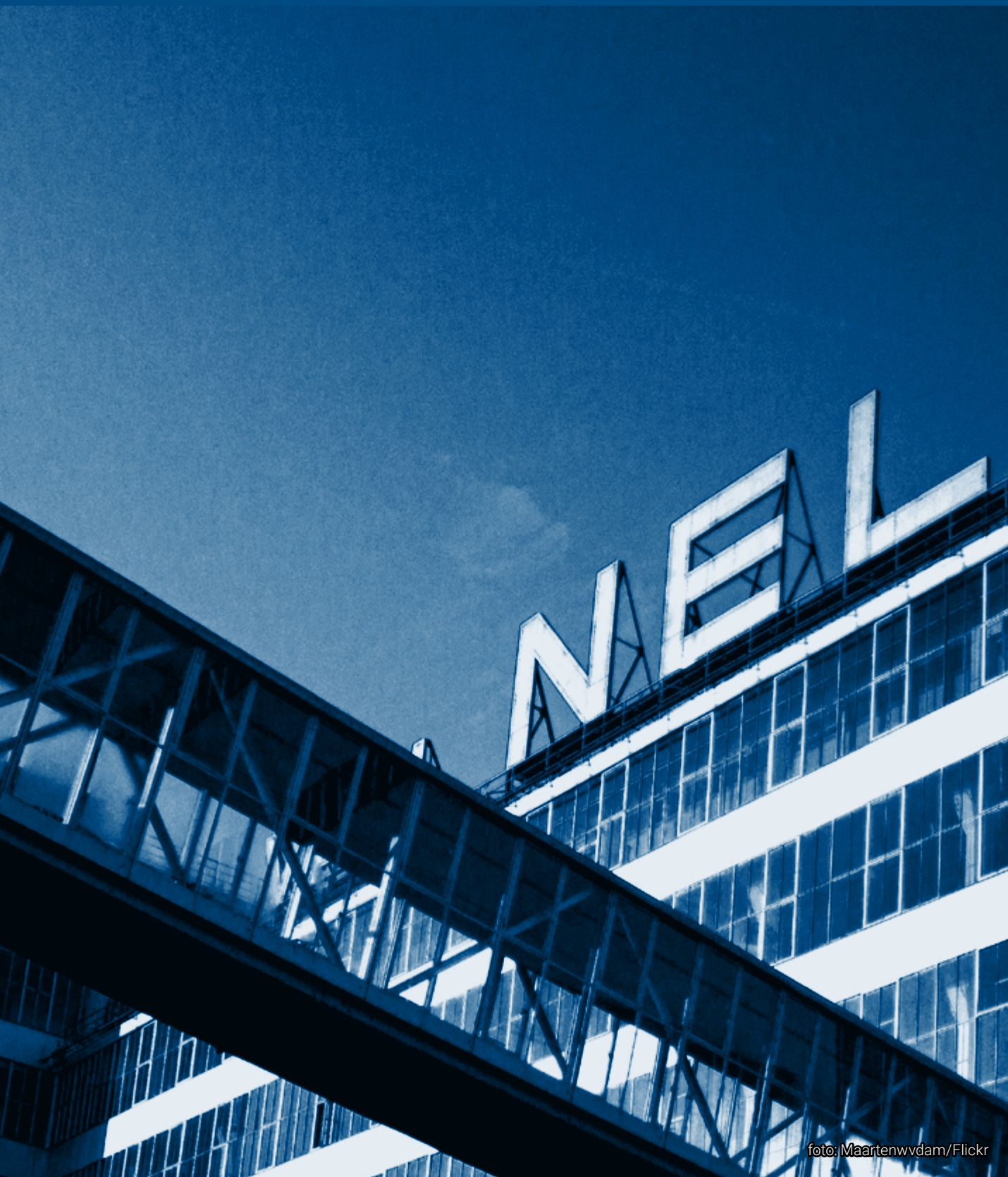


foto: Maartenwvdam/Flickr

Testimonial:

Boris van der Ham

voorzitter Stichting
Werelderfgoed Nederland

'Het is zinvol om in vredetijd de bescherming van erfgoederen te regelen, voor het geval zich een conflict of calamiteit voordoet. In Nederland hebben we gelukkig al decennia geen oorlog meegemaakt. Maar als ik tijdens internationale conferenties hoor over moedwillige vernietiging, besef ik dat oorlogsgeweld – tegen mensen én iconische objecten – op bepaalde plekken in de wereld aan de orde van de dag is.

In het onverhoopte geval dat hier iemand erfgoed wil vernietigen, is het kwaad snel geschied. Het gaat veelal om relatief kwetsbare bouwwerken en kunstcollecties. Je kunt je afvragen of die voldoende zijn opgetekend, zodat we ze als het nodig is kunnen restaureren of herbouwen. Onze stichting is minder nauw betrokken bij het dagelijks beheer van erfgoederen. Toch ben ik me ervan bewust dat het blauw-witte schildje symbool staat voor de bescherming ervan. Daarom vind ik het nuttig dat het aandacht krijgt.

Voor Nederland gelden dezelfde regels als voor andere Unesco-lidstaten. Hoewel het ook hier moeite kost erfgoed in stand te houden, hebben wij als welvarend, veilig land naar mijn idee een extra verantwoordelijkheid om te voldoen aan het Haags Verdrag van 1954. In die zin hebben we een voorbeeldfunctie – als wij de eisen al niet serieus nemen, welk land dan wel?'

Preventieve maatregelen voor erfgoed in vredetijd

Het Haags Verdrag van 1954 en de bijbehorende protocollen richten zich op de bescherming van culturele goederen bij gewapend conflict, maar ook op maatregelen in vredetijd. In artikel 3 van het verdrag en artikel 5 van het Tweede Protocol staat dat de verdragsstaten zich verbinden aan het nemen van voorbereidende maatregelen om erfgoed veilig te stellen tegen de voorzienbare gevolgen van een gewapend conflict. Artikel 5 luidt:

De in vredetijd getroffen voorbereidende maatregelen voor de veiligstelling van cultuurgooederen tegen de voorzienbare gevolgen van een gewapend conflict ingevolge artikel 3 van het Verdrag omvatten, naargelang hetgeen van toepassing is, het opstellen van inventarislijsten, het plannen van noodmaatregelen voor de bescherming tegen brand of instorting van gebouwen, de voorbereiding van de verwijdering van roerende cultuurgooederen of de verschaffing van een passende in situ bescherming voor dergelijke goederen, en de aanwijzing van bevoegde autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de veiligstelling van cultuurgooederen. ²⁹

De afspraken hierover zijn uitgewerkt in de richtlijnen voor implementatie van het Tweede Protocol.³⁰ Het gaat onder meer om het voorbereiden en het regelmatig actualiseren van nationale registers van (on)roerende cultuurgooederen, het maken van calamiteiten/evacuatieplannen voor verwijdering van roerende cultuurgooederen of de verschaffing van een passende *in situ* bescherming en het plannen van noodmaatregelen voor bescherming tegen brand dan wel instorting van gebouwen. Daarnaast moeten relevante administratieve diensten voor de bescherming van cultuurgooederen worden gecreëerd en zijn veilige bergplaatsen 'safe havens' voor roerende erfgoed nodig. Verdragsstaten kunnen hierbij assistentie en advies vragen van Unesco.³¹

Het internationale kenteken (blauw-wit schildje)

Een van de maatregelen die zij kunnen nemen is erfgoed van (inter)nationaal belang een internationaal kenteken geven, beter bekend als het blauw-witte schildje. Dit maakt de beschermde status van een gebouw, object of collectie in het straatbeeld zichtbaar. Gebruik van het schildje is geen verplichting, maar het wordt wel aangemoedigd. Of aan de gevel een schildje hangt, maakt overigens niet uit voor de bescherming: deze is rechtsgeldig wanneer erfgoed voldoet aan de definitie van beschermde goederen zoals vastgesteld in het verdrag.³² Wel dient de beschermde status te worden vastgelegd, bijvoorbeeld in de vorm van een nationaal register.

In het uitvoeringsreglement bij het Haags Verdrag van 1954 staat hoe landen het internationale kenteken kunnen gebruiken.³³ Het betreft een preventieve maatregel die in vredetijd wordt genomen. Het schildje moet opgehangen worden op een zichtbare plek, bijvoorbeeld op de gevel en naast de voordeur, waarbij de bevoegde instanties de mate van zichtbaarheid bepalen. In oorlogstijd mogen de mensen belast met het toezicht houden op of beschermen van erfgoed, als herkenningsteken een blauw-wit schildje dragen. Dit kan in de vorm van een armband. Ook op identiteitskaarten, vlaggen of een ander voorwerp is

een afbeelding van het schildje toegestaan, als dat volgens de regels gebeurt.³⁴ Dit kan van nut zijn bij een gewapend conflict, wanneer een object bijvoorbeeld wordt geëvacueerd. In dergelijke situaties kunnen voertuigen, tijdelijke opslagruimtes en/of kisten voor transport worden gemarkeerd, vergelijkbaar met het Rode Kruissymbool.

Uit gesprekken met onder meer Blue Shield Nederland en de Koninklijke Landmacht blijkt dat dit in de praktijk ook gebeurt. Tegelijkertijd staat de effectiviteit van een fysiek schildje in het licht van moderne oorlogsvoering ter discussie. Het is raadzaam dat overheden onderzoek doen naar het gebruik van digitale middelen om erfgoed te kunnen registreren en markeren. Dit was een van de conclusies van een internationale paneldiscussie die de Nederlandse Unesco Commissie organiseerde met het lectoraat Multilevel Regulation binnen de Haagse Hogeschool in het kader van het twintigjarig bestaan van het Tweede Protocol.³⁵

Onjuist gebruik van het blauw-witte schildje

Hoewel verdragsstaten het schildje niet hoeven te gebruiken, wordt wel verwacht dat ze misbruik en onjuist gebruik tegengaan. Het is verboden volgens het Haags Verdrag en Tweede Protocol om een bewuste aanval te plegen op beschermd erfgoed opgenomen in het register. Hierbij geldt dat er geen sprake is van militaire noodzaak volgens het internationaal oorlogsrecht.³⁶ Ook moet personeel betrokken bij de bescherming van dit erfgoed worden gerespecteerd.³⁷

In het verdrag staat omschreven hoe het blauw-witte schildje gebruikt mag worden. Het is verboden om tijdens een conflict het embleem te misbruiken of gebruik te maken van een schildje dat erop lijkt.³⁸ Daarnaast mag het embleem niet geplaatst worden op een onroerend goed tenzij er tegelijkertijd een 'machtiging is aangebracht, behoorlijk gedateerd en ondertekend door de bevoegde autoriteit van de Hoge Verdragsluitende Partij'.³⁹ Dat vereist in de praktijk dat de administratie rondom de afgifte en het mogen tonen van het kenteken op orde moet zijn.

Misbruik is ook verboden onder het internationaal humanitair recht, oftewel oorlogsrecht. Het Eerste Aanvullende Protocol bij de Verdragen van Genève verbiedt het bewust misbruiken van beschermde emblemen, waaronder het blauw-witte schildje.⁴⁰ Het Internationaal Comité van het Rode Kruis erkent deze regels als gewoonterecht dat geldt in zowel internationale als binnenlandse gewapende conflicten. Het definieert '*improper use*' als 'enig gebruik anders dan dat waarvoor deze emblemen waren bedoeld, namelijk de identificatie van de betreffende objecten, zones, locaties en kampen'.⁴¹

Bewustwording internationale kenteken

In de richtlijnen bij het Tweede Protocol wordt het gebruik van het internationale kenteken (blauw-witte schildje) verder toegelicht. Daarin staat onder meer dat partijen bij het Haags Verdrag zich moeten inspannen om het bewustzijn en de eerbiediging van het embleem op nationaal en internationaal niveau te vergroten. Dit is niet alleen van toepassing in tijden van gewapend conflict, maar ook in

vredesstijd. Het Tweede Protocol vereist dat voortschriften zo ruim mogelijk verspreid worden. Verwacht wordt dat partijen bij het verdrag zich inzetten om op passende wijze de waardering en het respect voor cultureel eigendom door de gehele bevolking te versterken. Speciale aandacht moet uitgaan naar het aanmoedigen van educatieve en informatieve programma's.⁴²

In welke mate en hoe de Nederlandse overheid hier op dit moment vorm aan geeft is onduidelijk. Zoals beschreven in dit hoofdstuk maakt het ministerie van Defensie actief en op structurele wijze werk van de bewustwording onder haar mantschappen. Elke militair neemt kennis van het Unesco Haags Verdrag, de betekenis van het blauw-witte schildje en de juridische context. Ook binnen reguliere opleidingen is aandacht voor de bescherming van erfgoed in het geval van gewapend conflict. De Nederlandse Unesco Commissie weet dat er met regelmaat binnen opleidingen van museumstudies, erfgoedstudies en archeologie aandacht is voor de Unesco-verdragen. Echter, voor zover bekend komt – behalve binnen de bacheloropleiding Cultureel Erfgoed aan de Reinwardt Academie – de bescherming van cultureel erfgoed in gewapend conflict niet structureel aan bod in erfgoedopleidingen in Nederland.

Erfgoedbeheerders en eigenaren van erfgoederen met een internationaal kenteken, alsmede provincies, gemeenten en veiligheidsregio's met beschermde cultuuroederen binnen hun werkgebied, ontvangen voor zover bekend momenteel geen informatie van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed over het Haags Verdrag van 1954 en de betekenis van het blauw-witte schildje.

List of Enhanced Protection

Het Haags Verdrag en Tweede Protocol kennen nog twee andere internationale kentekens. Bijzondere bescherming ('*special protection*') betreft een zwaardere wegende vorm van bescherming. Deze cultuuroederen worden gemarkeerd met een kenteken dat uit drie schildjes bestaat. In 1969 heeft Nederland deze bescherming aan verschillende schuilplaatsen voor cultureel erfgoed toegekend, onder meer in Zandvoort.⁴³ Verder biedt het Tweede Protocol de mogelijkheid culturele goederen van uitzonderlijk belang voor de hele mensheid op de '*List of Cultural Property under Enhanced Protection*' te plaatsen. Aanvragen voor inschrijving op deze lijst worden door een internationaal comité van landen geëvalueerd. Hierbij wordt gekeken naar de uitzonderlijkheid of in hoeverre vernietiging zal leiden tot onherstelbaar verlies voor de mensheid en een verarming van de algehele culturele diversiteit. Cultuuroederen op deze lijst mogen onder geen enkele voorwaarde gebruikt worden voor militaire doeleinden of om militaire locaties af te schermen.⁴⁴ In veel gevallen gaat het hier om plaatsen die ook de Werelderfgoedstatus hebben. Erfgoederen met verhoogde bescherming ('*enhanced protection*') mogen het blauw-witte schildje voeren met een rode rand. Op dit moment staan er 17 locaties wereldwijd op deze lijst. Nederland heeft geen erfgoederen met deze status.



Erfgoed en gewapend conflict in Nederlandse wetgeving

Het Haags Verdrag van 1954 en de bijhorende protocollen behoren tot het internationaal publiekrecht. Zij beschrijven de regels die gelden tussen staten onderling tijdens een gewapend conflict. Daarnaast bevatten zij verplichtingen die geldig zijn op het grondgebied van iedere lidstaat tijdens vreedetijd. Het verdrag biedt ruimte aan individuele lidstaten om op passende wijze het verdrag tot uiting te laten komen in de nationale rechtsorde of nationaal erfgoedbeleid.

In de volgende analyse is gekeken hoe de eerder genoemde verplichtingen en maatregelen hun reflectie vinden in de huidige Nederlandse wetgeving. Dit betreft een korte schets van de bestaande wetgeving en geen uitputtende analyse.

Specifiek is gekeken naar de:

- Erfgoedwet
- Omgevingswet
- Archiefwet
- Wet veiligheidsregio's
- Toepassing Haags Verdrag op Caribisch Nederland

Hoe de bepalingen zich verhouden tot het daadwerkelijke overheidsbeleid, komt aan bod in deel B van dit adviesrapport.

Erfgoedwet

De Erfgoedwet bevat regels over de omgang met vier vormen van cultureel erfgoed in Nederland: cultuurgoederen en verzamelingen (kunst), rijksmonumenten, ensembles (combinaties van rijksmonumenten en kunst) en archeologische vondsten (overigens kan zo'n archeologische vondst ook een cultuurgoed zijn).⁴⁵ In deze wet zijn verschillende eerdere wetten en regels samengegaan. Sinds 2016 vervangt de Erfgoedwet de volgende wetten en regelingen:⁴⁶

- Monumentenwet 1988
- Wet verzelfstandiging rijksmuseumse diensten
- Wet tot behoud van cultuurbezit
- Wet tot teruggave cultuurgoederen uit bezet gebied
- Uitvoeringswet Unesco-verdrag 1970 over onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgoederen
- Regeling materieel beheer museumse voorwerpen

De wet richt zich op de bescherming van erfgoed van nationaal belang in algemene zin. Het schrijft voor hoe met dit erfgoed wordt omgegaan, wie welke verantwoordelijkheden heeft en hoe het toezicht plaatsvindt.

Teruggave cultuurgoederen uit bezet gebied

Een aantal internationale afspraken die voortvloeien uit het Haags Verdrag en de bijhorende protocollen zijn terug te vinden in de Erfgoedwet, bijvoorbeeld over de inbewaringneming en instelling van een vordering tot teruggave van



foto: Hendrik Kutterman/Unsplash

Testimonial:

Karel Loeff

directeur van
Erfgoedvereniging Heemschut

'De formele tekst van het Haags Verdrag van 1954 kende ik tot voor kort niet, wel wist ik dat het blauw-witte schildje staat voor behoud van cultureel erfgoed in tijden van oorlog en dreiging. Het verdrag schrijft voor dat lidstaten in vreedstijd de culturele erfgoederen op hun grondgebied veiligstellen. De Nederlandse staat is in ons land eindverantwoordelijk. Natuurlijk ligt de uitvoering grotendeels bij de beheerders, maar Den Haag moet afspraken vastleggen en monitoren of die wordt nageleefd.

Ik vraag me af of erfgoedbeheerders voldoende capaciteit hebben om beschermingsmaatregelen te treffen. Er is denk ik nog een slag te maken. Je zou mensen uit de maatschappij kunnen rekruteren die onder leiding van de verantwoordelijken bij calamiteiten in actie komen. Zie het als een actuele vorm van burgerondersteuning die ook voor het verbreden van draagvlak voor erfgoed interessant kan zijn. Misschien is het iets voor leden van de vrijwillige brandweer, zij zijn vaak als eerste ter plekke. Bij rampen ging dat ook zo: groepen burgers ontfermden zich over kunstschaten. Vandaag de dag is de bescherming van erfgoed losgezongen van de maatschappij; de noodzaak wordt niet gevoeld. Veiligheidsregio's hebben als eerste prioriteit mensen redden, de brandweer laat monumenten soms gecontroleerd uitbranden in plaats van actief verdere schade te voorkomen. Dat zijn zwarte perspectieven.

De bescherming van erfgoed bij een gewapend conflict is formeel misschien verankerd in de wet, in de praktijk schieten beleid en capaciteit tekort. Toegegeven, oorlog lijkt in ons land de ver-van-mijn-bed show. Toch vind ik het naïef om te denken dat het niet meer kán gebeuren. Er zal ooit weer een calamiteit komen, waarschijnlijk anders dan in de laatste wereldoorlogen, en die zal erfgoed zeker raken. De vraag is of we voldoende zijn voorbereid. Het antwoord is wat mij betreft: nee.

In regionale veiligheidsplannen gaat het nauwelijks over cultureel erfgoed. Er wordt gesuggereerd dat gemeenteraden het moeten agenderen. Ik ben zelf gemeenteraadslid en weet dat het geen aandachtspunt is, terwijl ik liefhebber ben van erfgoed. De raad weet niet dat als zij er niks over zegt, erfgoed buiten de plannen van de veiligheidsregio blijft. Er is nog heel wat missiewerk te verrichten om het onder de aandacht te krijgen van hulp-, veiligheidsdiensten en het leger. Dat begint met erkenning door het ministerie dat erfgoed een belangrijk onderwerp is.

cultuurgoederen afkomstig uit een tijdens een gewapend conflict bezet gebied.⁴⁷ De Nederlandse wetgeving hierover ging in 2007 in, ruim vijftig jaar na de totstandkoming van het Eerste Protocol, dat als uitgangspunt dient. In de jaren negentig werd de noodzaak tot implementatiewetgeving duidelijk, toen voor het eerst een buitenlandse autoriteit zich beriep op het Eerste Protocol en een verzoek aan Nederland deed tot teruggave van cultuurgoederen.⁴⁸

Roerend erfgoed

Behalve de bovengenoemde wetgeving, verwijst de Erfgoedwet niet specifiek naar de bescherming van cultureel erfgoed in geval van een gewapend conflict. De wet bevat bepalingen over de aanwijzing van beschermd erfgoed, zowel roerend als onroerend. Daarnaast bevat de wet specifieke bepalingen over hoe moet worden omgegaan met beschermd cultuurgoed (zoals schilderijen) en verzamelingen. De Erfgoedwet stelt de norm voor het beheer van roerend erfgoed, in het bijzonder collecties van de staat. De minister van OCW, een college van staat of een instelling is verantwoordelijk voor maatregelen 'ter voorkoming van diefstal, verlies, beschadiging of vernietiging van museale cultuurgoederen van de Staat in beheer'.⁴⁹ De voorgestelde beheersystematiek dient ook als inspiratie voor musea zonder wettelijke taak, zoals particuliere musea en musea die worden gesubsidieerd door gemeenten of provincies.⁵⁰

De minister is belast met het privaatrechtelijk beheer van de museale cultuurgoederen van de staat, maar kan het beheer hiervan onderbrengen bij colleges van staat en instellingen. Deze normen zijn zeer globaal geformuleerd. Als het roerende erfgoed in gevaar komt, kan de minister het beheer overigens tijdelijk overnemen.⁵¹ De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van regels voor het beheer, bijvoorbeeld over de veiligheidszorg. Een instelling die belast is met de zorg, denk aan een museum, voert planmatig beleid voor het behoud en beheer van de cultuurgoederen of verzamelingen.⁵² Hoewel de Erfgoedwet niet specificeert hoe dit planmatig beleid voor de veiligheidszorg moet worden vormgegeven, stelt zij wel randvoorwaarden aan dit beleid. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed stelt:

*Dat het beleid zijn gebaseerd op een analyse van de actuele beheersituatie, de te bereiken doelen weergeven en zijn uitgewerkt in concrete bouwkundige, elektronische en organisatorische maatregelen en middelen om deze te realiseren. Het planmatig beleid moet derhalve inzicht bieden in het huidige en na te streven beheersniveau van de veiligheidsrisico's voor de collectie.*⁵³

Onroerend erfgoed

Regels over het beheer van onroerend cultureel erfgoed waren voorheen terug te vinden in de Monumentenwet. Met de komst van de Erfgoedwet en de (nog in te voeren) Omgevingswet is dat veranderd. De minister besluit of een (archeologisch) monument van algemeen belang is vanwege zijn schoonheid, betekenis voor de wetenschap of cultuurhistorische waarde. Ze kan het om die reden aanwijzen als rijksmonument of ensemble.⁵⁴ De minister moet hiervoor advies inwinnen bij het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente, of van gedeputeerde staten van de provincie wanneer het erfgoed zich buiten de bebouwde kom bevindt.⁵⁵

De minister houdt een register van de rijksmonumenten bij. De Erfgoedwet gaat in op de toewijzing van monumenten en vindplaatsen. Overigens vindt de aanwijzing van nieuwe rijksmonumenten slechts op zeer beperkte schaal plaats.⁵⁶

Tevens introduceert de wet een 'expliciete instandhoudingsverplichting voor monumenten'.⁵⁷ Dit betreft een aanvulling op artikel 11 van de Monumentenwet uit 1988. Dit is opgenomen in hoofdstuk 9 van de Erfgoedwet betreffende het overgangsrecht, totdat de Omgevingswet van kracht is.⁵⁸ In lijn met de Monumentenwet blijft het verboden een beschermd monument te beschadigen of te vernielen, of in afwijking van een vergunning te slopen, verstoren of verplaatsen. Deze bepaling is dus ook van toepassing bij moedwillige aanvallen op cultureel erfgoed of beschadiging door extreem geweld. Bovendien moet het onderhoud zodanig zijn dat behoud van het monument is gewaarborgd.⁵⁹ Als een eigenaar het rijksmonument onvoldoende onderhoudt waardoor het behoud in het geding komt, kan het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente 'na vooraanschrijving een handhavingsbesluit nemen door het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom'.⁶⁰ Deze instandhoudingsplicht kan afhankelijk van de erfgoedverordening van een gemeente ook voor gemeentelijke monumenten gelden.⁶¹

Archiefwet

Het Haags Verdrag van 1954 en de bijhorende protocollen besteden behalve aan gebouwen en museale collecties ook aandacht aan archieven en bibliotheken. Deze zijn juist in tijden van gewapend conflict kwetsbaar vanwege de omvang van de collecties en de schadegevoeligheid bij brand, wateroverlast of klimatologische veranderingen. Archiven en bibliotheken zijn bovendien extra kwetsbaar vanwege de militaire, historische, politieke, culturele en religieuze betekenis van de collecties. Tijdens de Eerste en Tweede Wereldoorlog, maar ook de afgelopen decennia in onder meer voormalig Joegoslavië en Irak, raakten archiven en bibliotheken ernstig beschadigd door oorlogsgeweld.

In Nederland is het beheer en de toegang van overheidsarchieven geregeld in de Archiefwet uit 1995. De Archiefwet schrijft voor dat de overheid haar informatie op een goede manier bewaart. Dat is van belang voor de bedrijfsvoering van de overheid zelf, maar ook voor publieke verantwoording, rechtsvinding en vanuit cultuur-historisch perspectief.⁶² De Archiefwet is een wet op hoofdlijnen. De uitwerking ligt vast in het Archiefbesluit (1995) en de Archiefregeling (2009). De wet geldt zowel voor het Rijk als voor provincies, waterschappen en gemeenten.

In de archiefverordeningen staat onder meer wat de zorgplicht inhoudt. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed beoordeelt archiefruimten en archiefbewaarplaatsen van de centrale overheid. Voor gemeentes en provincies wordt dit gedaan door gemeentelijke respectievelijk provinciale toezichthouders. Daarbij wordt, behalve naar klimatologische omstandigheden, ook gekeken naar brandveiligheid en ongediertebestrijding. In de Archiefwet en het bijbehorende besluit wordt niet specifiek verwezen naar gewapend conflict.

In het Archiefbesluit staat onder meer dat de 'zorgdrager' verplicht is archiefruimten en bewaarplaatsen zodanig te situeren, te bouwen en in te richten dat de daarin opgenomen stukken en/of objecten bij een calamiteit zo min mogelijk gevaar lopen.⁶³ Verder moet de zorgdrager de ruimten en bewaarplaatsen voldoende beschermen tegen brand, inbraak en wateroverlast. Om gemeenten te ondersteunen bij het beheer en behoud van archieven, heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een raamwerk ontwikkeld van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's).⁶⁴ Een van deze indicatoren richt zich op rampen, calamiteiten en veiligheid. Concrete maatregelen die gemeenten kunnen nemen om de veiligheid te waarborgen zijn bijvoorbeeld het opstellen van een specifiek calamiteitenplan voor archiefruimten en het instellen van een back-up procedure voor de digitale omgeving. Sommige gemeenten werken met een calamiteiten/beredderingsdienst, zoals Documentenwacht, om vervolgschade bij een calamiteit te kunnen beperken.

De wet biedt wel ruimte voor het – in buitengewone omstandigheden besluiten tot – vernietigen van archiefbescheiden.⁶⁵ Dit kan in het geval van oorlog of de dreiging ervan noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld om te voorkomen dat staatsgeheimen en vitale gegevens in vijandige handen vallen.⁶⁶

De Archiefwet wordt momenteel geactualiseerd.⁶⁷

Omgevingswet

Hoe moet worden omgegaan met erfgoed in ruimtelijke ordening staat sinds 2010 in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (afgekort Wabo). De aankomende Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, oftewel Omgevingswet, zal deze vervangen. De Omgevingswet voegt alle 26 wetten en een groot aantal algemene maatregelen van bestuur (AMvB) samen.⁶⁸ De wet gaat in op verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, natuur, monumentenzorg, bodem en geluid. Het doel is via zes kerninstrumenten (o.a. omgevingsvisie) een balans te creëren tussen het benutten en het beschermen van de fysieke leefomgeving. In de wet ligt de nadruk op decentralisatie. Taken en bevoegdheden liggen dus in principe bij gemeenten en waterschappen. De decentrale regelgeving komt terug in het gemeentelijk omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening.⁶⁹

De Eerste Kamer heeft de Omgevingswet al goedgekeurd, maar deze gaat naar alle waarschijnlijkheid pas in 2021 in. De nieuwe wet verstaat onder cultureel erfgoed het in de fysieke omgeving aanwezige erfgoed, bestaande uit monumenten, stads- en dorpsgezichten en culturele landschappen. Werelderfgoed wordt als aparte categorie genoemd.⁷⁰ In de Omgevingswet

staat onder meer dat het verboden is een rijksmonument te beschadigen of te vernielen, dan wel het moedwillig te verwaarlozen waardoor de instandhouding in het geding komt.⁷¹ Eigenaren van rijksmonumenten hebben dan ook een instandhoudingsplicht. Tot de Omgevingswet van kracht is gelden de regels voor beheer van rijksmonumenten uit de Monumentenwet van 1988 die zijn opgenomen in de huidige Erfgoedwet.⁷²

De Omgevingswet richt zich specifiek op activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.⁷³ Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving is een van de maatschappelijke doelen van de wet. De wet verwijst niet expliciet naar de gevaren van gewapend conflict of het Haags Verdrag van 1954. Wel benoemt artikel 20.7 de implementatie van internationaalrechtelijke verplichtingen, waaronder het Werelderfgoedverdrag en de richtlijn overstromingsrisico's.⁷⁴ De wet gaat nadrukkelijk in op beheersing van externe veiligheidsrisico's, bijvoorbeeld in relatie tot gevaarlijke stoffen.⁷⁵ De Omgevingswet kent daarom een nauwe verbondenheid met de Wet veiligheidsregio's.

Wet veiligheidsregio's

Sinds 2010 is de Wet veiligheidsregio's van kracht. Deze bevat bepalingen over de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. In de bepalingen zijn de taken van het bestuur van een veiligheidsregio geregeld, de organisatie van hulpdiensten, de samenwerking tussen regio's bij materieelaanschaf en personeelsbeleid. Dit alles om een doelmatige, slagvaardige hulpverlening te waarborgen bij een crisis. De wet definieert een crisis als 'een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is of dreigt te worden aangetast'.⁷⁶ Onderscheid wordt gemaakt tussen de 'koude' en 'warme' fase. Het is enerzijds gericht op het treffen van maatregelen en voorzieningen, inclusief de voorbereiding daarop, met het oog op een risico. Anderzijds gaat de wet over alle maatregelen en voorzieningen, inclusief voorbereidingen, om tijdens een crisis de openbare orde te kunnen handhaven. Het opstellen van een beleidsplan is een van te nemen maatregelen.⁷⁷ Hierin legt het bestuur van een veiligheidsregio beleid vast voor vier jaar, mede op basis van het risicoprofiel.⁷⁸

Bij de totstandkoming van dit profiel wordt onder meer gekeken naar de risico's voor vitale belangen. Daaronder vallen bijvoorbeeld territoriale, economische, ecologische en fysieke veiligheid, en sociale en politieke stabiliteit.⁷⁹ De nationale veiligheid is in het geding als één of meer vitale belangen zo ernstig worden bedreigd dat dit mogelijk leidt tot ontwrichting van de samenleving.

Op nationaal niveau geldt cultureel erfgoed niet als vitaal belang, wel is het één van de thema's in de nafase.⁸⁰ Binnen Nederland is op regionaal niveau afgesproken de veiligheid van erfgoed wel mee te nemen in de impactanalyse. Dit staat in de 'Handreiking bij Regionaal Risicoprofiel'.⁸¹ Veiligheidsregio's zijn overigens niet verplicht de impact van geïnventariseerde risico's voor de veiligheid van cultureel erfgoed te vertalen naar hun beleid.⁸²



foto: Sins S/Unsplash

Testimonial:

Sneška Quaedvlieg- Mihailović

secretaris-generaal van Europa Nostra

‘Europa Nostra is de stem van (maatschappelijke) organisaties die zich inzetten voor cultureel en natuurlijk erfgoed in Europa. Bij onze federatie zijn ngo’s, bedrijven, overheden en individuele deskundigen uit alle Europese landen aangesloten. Vanuit die rol zijn wij op de hoogte van internationale verdragen rond cultureel erfgoed. De Haagse Conventie 1954 is verreweg de belangrijkste als het gaat over bedreiging door gewapend conflict. Helaas komt in Europa nog altijd oorlog voor. De burgeroorlogen in mijn vaderland, voormalig Joegoslavië, en het langlopende conflict op Cyprus zijn daar voorbeelden van. Daarom zijn we ook actief betrokken bij de bescherming van erfgoed in oorlogstijd.

In etnische conflicten wordt erfgoed vaak bewust vernietigd, omdat het de culturele identiteit van een groep of volk vertegenwoordigt. Juist dat type conflict is sterk in opkomst. Strijdende partijen zijn tegenwoordig eerder para-milities dan legers en zij trekken zich weinig aan van wetten. Terroristen willen ook met zo min mogelijk middelen maximale schade aanrichten en dan vormen belangrijke historische gebouwen en collecties een aantrekkelijk doelwit.

Ik kan me indenken dat voor Nederland het idee van een gewapend conflict nagenoeg onvoorstelbaar is. Mijn eigen ervaringen en de geopolitieke ontwikkelingen in de afgelopen jaren nopen echter tot alertheid. Zonder paniek te willen zaaien, ik maak me zorgen over toenemende haatspeeches, extremisme en radicalisering. Dat zijn bedreigingen voor vrede, op een andere manier dan de conflicten tussen nationale legers waarop de Haagse Conventie 1954 is gericht. Ik denk dan ook dat het verdrag moet geïnterpreteerd naar de huidige context en ontwikkelingen.

Het blauw-witte schildje is misschien een enigszins gedateerd middel voor het markeren van erfgoed. Aan de andere kant heeft het een symbolische waarde vanuit educatief oogpunt en kan het mensen verbinden in hun streven een gebouw of collectie te beschermen. Een embleem maakt ook duidelijk dat degene die erfgoed beschadigt internationale wetten overtreedt. Maar dan moeten we wel zorgen dat mensen weten wat het schildje betekent. Bovendien, in Nederland worden schildjes ook gebruikt voor rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten. Dat is verwarrend.

De belangrijkste manier om erfgoed te beschermen is educatie, educatie, educatie. Hoe meer mensen van jongs af aan de waarde van erfgoed inzien, hoe groter de kans dat ze het willen behouden in plaats van vernietigen. Educatie is evenwel een zaak van lange adem. In praktische zin zijn nu ook plannen nodig die erfgoedbeheerders helpen de gevolgen van een aanslag of conflict te beperken. Daarbij denk ik aan algemene richtlijnen vanuit de rijksoverheid die op lokaal niveau worden ingevuld; dat is een belangrijke voorwaarde voor effectieve bescherming.’

Het Instituut Fysieke Veiligheid heeft bestuurlijke netwerkkaarten ontwikkeld waarin de verantwoordelijkheden en verplichtingen bij een crisis vastliggen. De kaarten zijn bedoeld voor bestuurders en beleidsteams. Er is ook een bestuurlijke netwerkkaart voor cultureel erfgoed. Deze geeft een helder overzicht van alle relevante regelgeving voor de besluitvorming en het nemen van acties in een (potentiele) crisissituatie. Bij de kaart zit ook een Bevoegdheidenschema (nr. 21), dat de juridische basis is van de netwerkkaart. De eerste maatregel betreft de 'verplichting tot respecteren en beschermen van cultureel erfgoed ten tijde van een gewapend conflict en overstromingen'. Als wettelijke basis worden allereerst het Haags Verdrag van 1954 en het Tweede Protocol genoemd.⁸³

De regionale inzet voor cultureel erfgoed is recent onderstreept in diverse cultuurconvenanten (2017-2020) tussen de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), gedeputeerde staten van de provincies en burgemeesters en wethouders. Hierin staat onder meer dat de partijen zich gezamenlijk inspannen om de aandacht voor cultureel erfgoed bij rampen en calamiteiten te vergroten en op die manier schade en verlies zo veel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken.⁸⁴

Toepassing Haags Verdrag op Caribisch deel Koninkrijk der Nederlanden

Het Haags Verdrag van 1954 en de bijhorende protocollen zijn ondertekend door het Koninkrijk der Nederlanden. Volgens de informatie verstrekt door het Unesco-secretariaat zijn het verdrag en de bijhorende protocollen van toepassing op het Europese deel en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland), maar niet op Curaçao, Aruba en Sint-Maarten.⁸⁵ In de handreiking van OCW 'Cultuur in Caribisch Nederland' uit 2017 staat dat het Eerste Protocol nog niet is geïmplementeerd op de BES-eilanden en dus nog geen rechtstreekse werking heeft.⁸⁶ Het verdrag en Tweede Protocol gelden wel.

Met betrekking tot de bescherming van cultureel erfgoed zijn er gescheiden verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De minister van OCW voorziet in het wettelijk kader.⁸⁷ Dit resulteerde onder meer in de Monumentenwet BES, die geldt sinds 2010. De openbare lichamen geven zelf invulling aan hun beleid en voeren dit uit met behulp van lokale wetgeving. Daar waar het voorzieningen betreft tot het behoud van monumenten en stads- en dorpsgezichten, hebben de eilandsraden een monumenteneilandsverordening vastgesteld. Deze verordening regelt onder meer de aanwijzing tot beschermd monument of beschermd stads- en dorpsgezicht en de inschrijving ervan in openbare registers.⁸⁸ Er staat geen cultureel erfgoed op de eilanden in het Nederlandse register van erfgoed beschermd onder het Haags Verdrag van 1954.

B. Praktijkanalyse

Inleiding

Dit hoofdstuk schetst een beeld van de uitdagingen en kansen met betrekking tot de implementatie van het Haags Verdrag van 1954 en de bijhorende protocollen. Het belicht de belangrijkste kwesties die spelen bij een hedendaagse vertaling van het verdrag naar de praktijk. Specifieke aandacht gaat naar de implementatie van artikel 3 van het verdrag en artikel 5 van het Tweede Protocol voor het nemen van beschermingsmaatregelen in vredetijd, en in het bijzonder het opstellen van een nationaal register, het gebruik van het blauw-witte schildje, brandpreventie en evacuatieplannen. Dit hoofdstuk schetst het beleidskader, de betrokken partijen in de uitvoering en de belangrijkste kwesties.

Bevindingen praktijkanalyse

Op basis van de praktijkanalyse constateert de Nederlandse Unesco Commissie het volgende:

- I. De implementatie in Nederland van het Haags Verdrag van 1954 en de bijhorende protocollen is niet op orde. De minister hecht belang aan de bescherming van cultureel erfgoed bij crisissituaties in de context van buitenlands beleid, maar dat vertaalt zich niet in nationaal beleid.
- II. Artikel 3 van het verdrag en artikel 5 van het Tweede Protocol verbinden landen aan het nemen van beschermingsmaatregelen in vredetijd. Het is onduidelijk welke acties en maatregelen de afgelopen decennia zijn genomen om cultureel erfgoed binnen het Koninkrijk der Nederlanden te kunnen beschermen bij een gewapend conflict.
- III. Het verdrag en de bijhorende protocollen bieden staten de vrijheid zelf te bepalen wat ze onder culturele goederen van nationale betekenis verstaan. Het Nederlandse register van erfgoed dat beschermd moet worden bij een gewapend conflict is niet representatief, de toekenningsgronden zijn veelal onbekend en de selectie is gedateerd. Hierdoor is een aantal regio's binnen het Koninkrijk der Nederlanden niet of slechts minimaal vertegenwoordigd en zijn veel monumenten en collecties van nationaal belang van na 1900 niet opgenomen in het register.
- IV. Het ontbreekt in Nederland aan visie, (actief) beleid, een heldere taakverdeling onder de verantwoordelijke partijen en geoordeelde middelen voor de implementatie van het Haags Verdrag, in het bijzonder voor het nemen van beschermingsmaatregelen in vredetijd tegen de gevolgen van gewapend conflict. De zeer passieve houding van de overheid kan risicovol zijn, gezien de veranderingen in oorlogsvoering (terrorisme, cyberaanvallen).

- V. Het erfgoed in Nederland beschermd onder het verdrag is voorzien van een internationaal kenteken, te herkennen aan het blauw-witte schildje. Dit is een sterk universeel beeldmerk; tegelijkertijd staat de huidige toepassing als effectief beschermingsmiddel ter discussie.
- VI. Het blauw-witte schildje is in het straatbeeld de meest zichtbare beschermingsmaatregel, maar in Nederland is het losgeraakt van de originele context en doelstelling, omdat:
- kennis van en voorlichting over de betekenis van het schildje bij erfgoedbeheerders, het algemeen publiek, gemeenten en veiligheidsregio's ontbreekt;
 - er geen makkelijk raadpleegbaar centraal overzicht van monumenten en collectiebeherende instellingen die het schildje (mogen) dragen bestaat;
 - beleid/protocollen en toezicht vanuit het Rijk mist, waardoor onjuist en onrechtmatig gebruik van het schildje plaatsvindt. De Nederlandse Unesco Commissie signaleert verschillende sterk gelijkende schildjes in het straatbeeld, die geen verband houden met het verdrag.
- VII. Hoewel veiligheidszorg prominent terugkomt in het erfgoedbeleid, schort het aan de uitvoering. Veel museale instellingen hebben onvoldoende zicht op de externe risico's die het erfgoed (kunnen) bedreigen. Andersom blijkt dat veiligheidsregio's deze risico's goed in kaart hebben gebracht, maar het cultureel erfgoed onvoldoende in beeld hebben. Dit maakt het erfgoed kwetsbaar.

Erfgoed en gewapend conflict in Nederlands beleid

De Nederlandse Unesco Commissie heeft in haar praktijkanalyse gekeken naar de Nederlandse beleidskaders voor de bescherming van cultureel erfgoed bij gewapend conflict. Daarnaast is specifiek gekeken naar de implementatie van de verdragsbepalingen die gaan over het nemen van beschermingsmaatregelen in vredetijd. De analyse bevat eerst een overzicht van de betrokken partijen, gevolgd door een analyse van het Nederlandse beleid. Daarna volgt een analyse van het gebruik van het blauw-witte schildje als herkenningsteken. Tot slot gaat het advies in op de reële dreiging van gewapend conflict in Nederland.

Betrokken partijen in Nederland

Bij het beschermen van culturele goederen tegen de voorzienbare gevolgen van gewapend conflict en bij de uitvoering van het Haags Verdrag van 1954 en bijhorende protocollen zijn verschillende partijen betrokken. Gezien de reikwijdte van dit advies richten wij ons in het bijzonder op partijen die betrokken zijn bij of verantwoordelijk voor het nemen van beschermingsmaatregelen in het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden.

In Nederland zijn de volgende partijen hierbij betrokken:

- De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van wetgeving en beleid aangaande

beschermingsmaatregelen voor cultuur erfgoed. Het ministerie werkt in internationale context samen met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het ministerie van Defensie draagt zorg voor het functioneren van de krijgsmacht.

- De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) is een dienst van het ministerie van OCW en valt rechtstreeks onder verantwoordelijkheid van de minister. De dienst voert wet- en regelgeving, en erfgoedbeleid uit. Namens de minister wijst de RCE rijksmonumenten aan.⁸⁹ Waar het verdrag verwijst naar de bevoegde nationale autoriteit, zal dat in Nederland in veel gevallen de RCE zijn.
- Vanuit de Erfgoedwet is de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (voorheen de Erfgoedinspectie) aangewezen als toezichthouder. Ze ziet toe op de toegankelijkheid van overheidsinformatie en op grond van de Erfgoedwet op de zorgvuldige omgang met erfgoed.
- Controle op de uitvoer van cultuurgooederen volgens de Erfgoedwet is een taak van de Belastingdienst/Douane.
- De Eerste en Tweede Kamer hebben hun goedkeuring gegeven aan het Haags Verdrag van 1954 en de bijhorende protocollen. Zij vervullen een controlerende en wetgevende functie.
- Provincies en gemeenten hebben een belangrijke rol in het behoud en beheer van erfgoed binnen hun gebiedsgrenzen. Op basis van hun erfgoedverordeningen hebben zij provinciale en gemeentelijke monumenten aangewezen. Ze zijn nauw betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet.
- Beheerders en eigenaren van cultureel erfgoed van nationaal of regionaal belang dragen de verantwoordelijkheid voor instandhouding in de dagelijkse praktijk. Veiligheidszorg hoort daar ook bij.
- Veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor de brandweer, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening in hun werkgebied. Nederland telt in totaal 25 veiligheidsregio's. Zij maken deel uit van de nationale crisisstructuur. Het bestuur bestaat uit alle burgemeesters in het werkgebied.
- De Nederlandse Unesco Commissie is opgericht bij Koninklijk besluit. Ze heeft als kerntaken het vergroten van de zichtbaarheid van Unesco in Nederland en het adviseren van de Nederlandse overheid over Unesco-aangelegenheden.
- Blue Shield Nederland maakt deel uit van een wereldwijd netwerk van nationale comités die zich inzetten voor het veiligstellen van cultureel erfgoed in crisissituaties. In het netwerk zijn de musea, archieven, monumenten en archeologische vindplaatsen en bibliotheken vertegenwoordigd.
- Andere betrokkenen, zoals wetenschappers en deskundigen.

Erfgoed en gewapend conflict in huidig Nederlands beleid

De bescherming van cultureel erfgoed bevindt zich op het snijvlak tussen de beleidsterreinen cultuur en veiligheid. Dit advies gaat specifiek over de implementatie van het verdrag in Nederland, en in het bijzonder over preventieve maatregelen om culturele goederen te kunnen veiligstellen tegen de voorzienbare gevolgen van een gewapend conflict. Deze paragraaf gaat in op het internationaal



Testimonial:

Annemiek Dorland

regisseur Brandveilig Ondernemen bij
de brandweer Amsterdam-Amstelland

‘Cultureel erfgoed krijgt naar mijn idee onvoldoende aandacht binnen het veiligheidsbeleid. Dat is teleurstellend, en enigszins begrijpelijk, omdat veiligheidsregio’s ver afstaan van het onderwerp. Bij de meeste is niet bekend dat je binnen het regionaal risicoprofiel aandacht kan vragen voor de bescherming van bijzondere gebouwen en collecties. De brandweer heeft daar ook geen taak in; onze prioriteit ligt bij het redden van mens en dier.

Dat er te weinig capaciteit is om meer te doen aan bescherming vind ik geen argument. Je kunt er ook handig mee omgaan. In de regio Amsterdam-Amstelland hebben we enkele musea gevraagd mee te denken over het risicoprofiel. Om de lijnen kort te houden zijn twee medewerkers bij de brandweer aanspreekpunt voor erfgoedbeheerders. Als een korps bekend is met bijzondere locaties en contact houdt met de beheerders, weten zij elkaar te vinden. Oriëntatiebezoeken maken duidelijk hoe gebouwen in elkaar zitten, maar minstens zo belangrijk is voorlichting vanuit risicomanagement. Brandpreventie zit vaak in kleine dingen waar een beheerder niet over nadenkt; wat is de beste opstelling voor apparatuur, hoe organiseer je het onderhoud?

Erfgoedbeheerders en gemeenteambtenaren willen graag deskundig advies over het beschermen van erfgoed. De brandweer heeft die expertise, maar het ontbreekt aan aansturing. Er hangt te veel af van informele contacten en eigen initiatief. Al zou de rijksoverheid maar aangeven dat decentrale overheden hier iets mee moeten, in samenspraak met de veiligheidsregio. Gemeenten kunnen dan stappen zetten vanuit hun monumentenbeleid. Het helpt ook als zij aangeven welke gebouwen en collecties ze willen beschermen.

Door cultureel erfgoed een bijzondere positie te geven, kun je in gemeenten die weinig capaciteit hebben een veiligheidsparagraaf ontwikkelen vanuit het monumentenbeleid en daar protocollen onder hangen. Binnen de veiligheidsregio zijn altijd mensen te vinden die deze kunnen uitvoeren. Het beste is als de bijzondere positie wordt vastgelegd in wet- en regelgeving. Temeer daar monumentale gebouwen die onbeschermd bijzondere collecties huisvesten veelal oud zijn en slechts aan minimale brandveiligheidseisen hoeven te voldoen. Vanwege de situering van deze gebouwen kan de brandweer niet altijd daar komen waar ze nodig is en dat brengt risico’s voor cultureel erfgoed met zich mee. Daarom moeten de centrale en lokale overheid in beweging komen.’

cultuurbeleid, het Nederlandse erfgoedbeleid, het huidige ruimtelijk beleid en het veiligheidsbeleid.

Het internationaal cultuurbeleid

Binnen het Nederlandse buitenlandbeleid is aandacht voor internationale culturele uitwisseling en samenwerking op het gebied van erfgoedbescherming. Het internationaal cultuurbeleid is gezamenlijk beleid van de ministers van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In het huidige internationaal cultuurbeleid 2017-2020 zijn verschillende ambities geformuleerd, waaronder het versterken van de Nederlandse cultuursector, bijdragen aan een veilige en rechtvaardige wereld, en culturele diplomatie.⁹⁰ Het thema 'erfgoed en conflict' komt in dit beleidskader uitgebreid aan bod. Inzet is het 'beperken van effecten van gewapende conflicten en misdadige acties op erfgoed en actief te strijden tegen illegale handel in cultuurgoederen'.⁹¹ Vanuit het beleidsprogramma wordt onder andere het noodhulpprogramma voor erfgoed van het Prins Claus Fonds gefinancierd. In het nieuwe beleidskader voor 2021-2024 is deze Nederlandse inzet nogmaals bevestigd. Ditmaal is het focusgebied verbreed naar crisissituaties.⁹²

Erfgoedbeleid

De Erfgoedwet is een verzameling van wetten en regels over het uitvoeren, teruggeven en behouden van beschermde cultuurgoederen. De meerjarenvisie en beleidsprioriteiten voor de periode 2018-2021 zijn vastgelegd in het document 'Erfgoed telt: de betekenis van erfgoed voor de samenleving'. Hierin ligt de nadruk op instandhouding en herbestemming, de leefomgeving en de verbindende kracht van erfgoed.⁹³

Om de doelen van het erfgoedbeleid te realiseren is voor de kabinetsperiode 325 miljoen beschikbaar.

De minister streeft naar het vergroten van de (digitale) toegankelijkheid van erfgoed en ze investeert in erfgoededucatie. Het primaire doel van het beleid is te leren van ons erfgoed en de kennis van onze geschiedenis te vergroten. Bij de instandhouding en waardering van erfgoed worden ook vrijwilligers en burgerinitiatieven als belangrijk gezien. In de beleidsbrief wordt gesproken over grote ruimtelijke opgaven, zoals de energietransitie, klimaatadaptatie, bereikbaarheid en de bouw van nieuwe woningen. 'De uitdaging is bij de veranderingen in onze leefomgeving ons erfgoed – de historische binnensteden, de monumenten en de landschappen – te behouden.'⁹⁴ Het beleid rept behalve over de aardbevingen in Groningen niet over mogelijke bedreigingen van erfgoed. Er is geen specifieke aandacht voor beschermingsmaatregelen in het geval van crisis. De bescherming van het Werelderfgoed wordt specifiek genoemd. Het Haags Verdrag en de blauw-witte schildjes niet.

De betekenis van erfgoed voor de samenleving en de noodzaak deze voor toekomstige generaties te behouden, zeker in het licht van grote veranderingen in onze leefomgeving, is onderstreept in de kamerbrief 'Cultuur in een open samenleving'. Hierin heeft de minister van OCW de plannen in het regeerakkoord uitgewerkt, gericht op het cultuurbeleid na 2020.⁹⁵

Het huidige erfgoedbeleid heeft als uitgangspunt dat de eigenaar zorgdraagt voor beheer en behoud van zijn collecties. In het geval van het Rijk geldt deze zorgplicht voor rijkscollecties; provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor provinciale, respectievelijk gemeentelijke collecties. De eigenaar kan het beheer van zijn cultuurgooederen aan een instelling toevertrouwen. Zo kan het Rijk een kunstcollectie onderbrengen bij een museum of stichting.

Bij museale collecties gelden voorschriften voor registratie, conservering, beveiliging en het tonen van de collectie.⁹⁶ Het toezicht op de zorg voor museumcollecties en verzamelingen die aan de staat zijn toevertrouwd, ligt bij de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Deze dienst ziet erop toe dat de beheerder van een collectie 'goed huisvaderschap' betracht.⁹⁷ Een soortgelijke inspectiedienst op provinciaal of gemeentelijk niveau ontbreekt echter. Uiteraard kunnen gemeenten en provincies in het kader van subsidies en beheerovereenkomsten eisen stellen.

De museumsector hanteert zelf ook een norm, in de vorm van een register. Om een geregistreerd museum te kunnen zijn, moet de museale instelling aantoonbaar voldoen aan criteria. Het Museumregister stelt kwaliteitseisen aan beheer en behoud van een museumcollectie. Het vastleggen van een calamiteitenplan hoort hier ook bij en er wordt expliciet verwezen naar evacuatieplannen en het maken van risicoanalyses, bijvoorbeeld tegen geweldpleging.⁹⁸ Echter, uit onderzoek van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (voorheen Erfgoedinspectie) bleek in 2015 dat veel musea geen calamiteitenoefeningen houden voor de collecties die zij beheren.⁹⁹

Ook bij rijkmusea kan de veiligheidszorg beter. In februari 2020 publiceerde dezelfde inspectie haar onderzoek over de toepassing van planmatig beleid voor de veiligheidszorg door rijkmusea. Uit de resultaten blijkt dat tweederde van de risicoanalyses van de onderzochte rijkmusea onvolledig waren. De inspectie concludeert: 'bij de meeste musea is geen of onvoldoende aantoonbare samenhang aanwezig tussen analyses van risico's voor de collectie, vastgesteld beleid voor de veiligheidszorg en maatregelen om de veiligheidszorg te verbeteren.' Onduidelijk is in hoeverre gewapend conflict als risico in deze analyses is meegenomen. De algemene conclusie van de inspectie luidt dat door de tekortkomingen in het planmatig beleid het feitelijk beheersniveau van veiligheidsrisico's niet verifieerbaar is. Bij die musea waar de veiligheidszorg voor de collectie (op onderdelen) nog tekortschiet leidt dit tot onvoorziene risico's.¹⁰⁰

Voor monumenten gelden ook specifieke voorschriften, onder meer op het gebied van veiligheid, zoals opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Alle gebouwen in Nederland moeten aan deze eisen voldoen. Het besluit richt zich niet op het voorkomen van schade. De bescherming van monumentale waarden is volgens de RCE niet in het Bouwbesluit geregeld.¹⁰¹ De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed voorziet in informatie over brandpreventie bij monumenten.

Ondanks de ruime aandacht voor brandpreventie, diefstal en wateroverlast komen beschermingsmaatregelen om cultureel erfgoed veilig te stellen tegen de

voorzien gevolgen van een gewapend conflict minimaal voor in informatie over risicomanagement voor monumenten. Expliciete verwijzing naar het risico van gewapend conflict of molest, zien we wel terug in bijvoorbeeld polisvoorwaarden van verzekeraars.¹⁰²

Ruimtelijk beleid

Het benoemen van externe factoren die cultureel erfgoed kunnen bedreigen, komt ook terug in de implementatie van de Omgevingswet. De rijksoverheid schrijft hier zelf over: 'Een van de uitgangspunten van de Omgevingswet is dat overheden bij hun plannen zo vroeg mogelijk kijken naar veiligheid. Zo kunnen zij een brand, ramp of crisis voorkomen of de gevolgen ervan beperken. Externe veiligheid krijgt daarom een belangrijke plaats in de omgevingsvisie en in het omgevingsplan.'¹⁰³

In risicoanalyses komt de kwetsbaarheid van gebouwen of locaties aan de orde. Echter, risico's worden met name gezien vanuit het oogpunt van veiligheid en gezondheid. Bij het bepalen van die kwetsbaarheid wordt gekeken naar het aantal personen dat gelijktijdig aanwezig is, naar hoe lang personen aanwezig zijn en of zij zichzelf in veiligheid kunnen brengen bij een incident.¹⁰⁴

De bescherming van cultureel erfgoed krijgt wel een plek in de planvorming. Een gemeente moet in haar omgevingsplan rekening houden met cultureel erfgoed. Focus ligt met name op behoud van het specifieke erfgoed en het tegengaan van tegenstrijdige activiteiten, en minder op de analyse van directe veiligheidsrisico's. Is de beoogde activiteit in strijd met de bescherming van een rijksmonument? Een omgevingsvergunning is nodig om een activiteit te kunnen ondernemen die van invloed is op de staat van een rijksmonument.¹⁰⁵ In bijzondere gevallen kan de gemeente in het omgevingsplan maatwerkregels stellen.¹⁰⁶

De uitvoering van de Omgevingswet biedt dus kansen om de risico's in een specifiek gebied te kunnen inventariseren en het behoud van het erfgoed te borgen in plannen. De risico's in de omgeving van het erfgoed kunnen in de omgevingsvisie benoemd worden en de regels vervolgens in het omgevingsplan worden opgenomen. Dit vereist samenhang en samenwerking tussen de verschillende taakvelden en organisaties te weten de erfgoedsector, gemeenten en veiligheidsregio.

Veiligheidsbeleid

De Wet veiligheidsregio's geeft het kader voor de bevoegdheden bij rampen en crisis. Een belangrijke verplichting is het inventariseren van specifieke risico's in de regio in een zogeheten regionaal risicoprofiel. Op basis hiervan maakt de veiligheidsregio een capaciteitanalyse, een beleidsplan en een regionaal crisisplan. Het risicoprofiel gaat in op de impact van risico's op vitale belangen, zoals territoriale en economische veiligheid.

De veiligheid van cultureel erfgoed is sinds enkele jaren ook een vitaal belang op regionaal niveau. Anders dan bij de andere vitale belangen, geldt echter geen verplichting om de impact van de risico's voor de veiligheid van cultureel erfgoed in de analyses op te nemen. Uit gegevens van de Rijksdienst voor het Cultureel

Erfgoed (RCE) blijkt dat sommige veiligheidsregio's dit op eigen initiatief wel hebben gedaan, maar het is niet altijd duidelijk of zij daadwerkelijk beleid hebben opgesteld en uitgevoerd.¹⁰⁷ In het regionaal risicoprofiel van de Veiligheidsregio Hollands Midden wordt in de analyse van het risico op gebouwbranden en instortingsgevaar expliciet verwezen naar historische binnensteden en musea. Het profiel brengt risico's in kaart en geeft aan hoe het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio (o.a. via de brandweer) hierop reageert. Het gaat niet in op de maatregelen die eigenaren en beheerders van cultureel erfgoed bij een calamiteit of crisis moeten nemen. Wel kan de veiligheidsregio via de brandweer advies geven over bijvoorbeeld brandpreventie. Over de veiligheid van cultureel erfgoed staat in het risicoprofiel van Hollands Midden:

Risico's bij grote branden in de regio kunnen voortkomen uit de aard van de bebouwing of te maken hebben met de functie van het gebouw en de aard van de gebruikers. De historische binnensteden van onder andere Leiden, Gouda en Schoonhoven vertonen bijvoorbeeld een ander brandpreventief bouwkundig beeld ten opzichte van recentere bouw. De kans op branduitbreiding is bij historische binnensteden groter.¹⁰⁸

Meestal worden de risico's voor cultureel erfgoed in de analyses beperkt tot brand en overstromingsgevaar. Onterecht want verstoring van de openbare orde, extreem geweld en cybercrime vormen voor monumenten en musea een reële bedreiging. Dit blijkt onder meer uit de bestorming van het provinciehuis in Groningen, de kunstroof uit het museum Singer Laren, de terroristische aanslag op Amsterdam Centraal en de oplichting van het Rijksmuseum Twenthe door cybercriminelen. Tijdens gesprekken van de Nederlandse Unesco Commissie met vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's blijkt dat binnen de organisaties weinig bekend is over het Haags Verdrag en het blauw-witte schildje. Terwijl de veiligheidsregio's een belangrijke rol spelen bij het behoud van belangwekkend erfgoed wanneer een crisis zich voordoet, maar juist ook wanneer de risico's geduid worden.

Een toelichting op de huidige dreiging van gewapend conflict in Nederland, treft u later in dit hoofdstuk.



foto: Jelle Drok/Flickr

Testimonial:

Marijke Brouwer

directeur Kasteel Huis Bergh
in 's-Heerenberg

'Huis Bergh is de grootste waterburcht van Nederland. De nabijgelegen Boetselaarsborg en het Muntgebouw maken deel uit van het ensemble gebouwen; beide monumenten zijn van topkwaliteit. Bij het landgoed horen verder landerijen, een archief met onder andere stukken uit de dertiende eeuw, en we hebben de grootste particuliere collectie middeleeuwse kunst in Nederland. Zonder dit erfgoed zou Montferland een doorsnee plattelandsgemeente zijn.

Van de overheid heb ik nog nooit iets gehoord over de betekenis van het blauw-witte schildje. Voordat de Unesco Commissie mij benaderde dacht ik dat het een embleem voor rijksmonumenten is. De torenmolen op ons landgoed staat in de top 100 van belangrijkste rijksmonumenten. Of die een schildje heeft, weet ik niet. Er zit zeker een schildje op de toegangspoort naar het kasteel. Ten onrechte, bleek onlangs, omdat het kasteel niet in het register voorkomt – verbijsterend. De pastorie aan de Muntwal staat wel op de lijst, terwijl er van dat pand dertien in een dozijn gaan. Ik heb geen idee waarom deze keuzes zijn gemaakt. Het Muntgebouw heeft ook een schildje en dat is wel relevant, omdat daar het archief is ondergebracht.

Met de dreiging van een gewapend conflict houden we niet serieus rekening. Even goed moeten we zorgen dat de bescherming geregeld is. Voor het kasteel hebben we een calamiteiten-, ontruimings- en bhv-plan. Voor de andere panden die geen openbare functie hebben, zijn die er niet. Ons calamiteitenteam bestaat uit medewerkers en aanwonenden; zij weten precies wat ze mogen doen. Bij de brand in 1939 waren het ook omwonenden die kunstwerken hebben gered.

Voor Huis Bergh geldt een afbrandscenario. Daarover zijn we sinds begin 2019 in gesprek met de brandweer. We hebben inmiddels diverse brandpreventiemaatregelen getroffen. Voordat we forse vervolginvesteringen doen, willen we het afbrandscenario van tafel hebben. Er zit helaas weinig schot in het proces. Overigens zijn de contacten met de brandweer op uitvoeringsniveau prima. We voldoen ook aan alle uitvoeringsregels. Mensen redden gaat vanzelfsprekend voor, maar het kasteel en de collecties zijn óók belangrijk om te behouden.'

Toepassing internationaal kenteken (het blauw-witte schildje)

In het Haags Verdrag van 1954 wordt verwezen naar het internationaal kenteken, oftewel het blauw-witte schildje. Dit herkenningsteken mag geplaatst worden op gevels van belangrijke monumenten of gebouwen met beschermde collecties, opdat ze in oorlogstijd ontzien worden.

Toekenning blauw-wit schildje

Vanaf midden jaren zestig werden in Nederland de eerste blauw-witte schildjes op de belangrijkste monumenten, archieven en bibliotheken aangebracht. In het Jaarboek Monumentenzorg 1990 staat dat het toewijzen van schildjes per provincie gebeurde en doorliep tot in de jaren tachtig.¹⁰⁹ Het resultaat was een databestand dat momenteel wordt beheerd door de RCE. In het overzicht staan objecten die al een monumentenstatus hadden, zoals rijksmonumenten, en instellingen die het schildje mochten voeren vanwege de collectie die zij huisvestten.

Toekenning van het blauw-witte schildje voor gebouwd erfgoed gebeurde aanvankelijk op basis van vijf punten van overweging die door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (de voorloper van de RCE) waren geformuleerd. Het Haags Verdrag gold als uitgangspunt. Gekeken is naar:¹¹⁰

1. ouderdom
2. kunst- en cultuurhistorische betekenis
3. architectonische bijzonderheid of constructie
4. uniciteit
5. ligging

Vaak wordt gedacht dat het blauw-witte schildje verwijst naar de rijksmonumentale status van een gebouw. Om de herkenbaarheid van de monumenten te vergroten en de wildgroei aan verschillende monumentenschildjes te verkleinen, creëerde de RCE in 2014 samen met de ANWB een nieuw monumentenschildje: wit met oranje driehoekje. Deze zijn sinds 2014 te verkrijgen voor rijksmonumenten, gemeentelijke- en provinciale monumenten, beschermde stadsgezichten en archeologische monumenten. De introductie van het nieuwe monumentenschildje zou tegelijkertijd 'een einde aan de verwarring moeten maken die soms ontstaat over het blauw-witte schildje.'¹¹¹ Toch lijkt dit in de praktijk niet het geval. Ter illustratie: de gemeente Doesburg creëerde eind 2018 speciaal voor de rijksmonumenten in de gemeente een blauw-wit schildje – vrijwel identiek aan het blauw-witte Unesco-schildje. Volgens de media was hiervoor gekozen 'omdat het aanbrengen van het landelijke oranje-witte schildje niet verplicht is en omdat het door de eigenaar zelf aangevraagd moet worden. De kosten zijn bovendien voor eigen rekening. Veel eigenaren vinden het bordje ook niet fraai van kleur en vormgeving.'¹¹²

Nationaal register beschermd erfgoed

In Nederland draagt de RCE zorg voor het bijhouden van de monumentenregisters, dus ook voor het register van monumenten en collecties met een internationaal kenteken. Momenteel is onduidelijk om hoeveel monumenten en roerend erfgoed het hier gaat en welke monumenten en collectiebeherende instellingen daadwerkelijk het blauw-witte schildje toegekend hebben gekregen. De RCE verklaart zo'n 3.000.¹¹³ In het nationale landenrapport van Nederland bij Unesco uit 2010-2012 wordt echter gesproken over circa 4.500.¹¹⁴ Voor zover bekend bij de Nederlandse Unesco Commissie dateert de laatste grootschalige inventarisatie van het register uit 2005. Deze is door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg uitgevoerd. De database die hieruit is voortgekomen is overgedragen aan de RCE. In 2015 heeft een student van de Reinwardt Academie als onderdeel van zijn stage bij de RCE het archief van objecten met het internationale kenteken geïnventariseerd.

Op dit moment bestaat er geen openbare, digitale plek waar het register van cultureel erfgoed beschermd onder het Haags Verdrag en Tweede Protocol kan worden geraadpleegd. Wel kan de volledige lijst van rijksmonumenten met een internationaal kenteken bij de RCE worden opgevraagd. Ook het online Monumentenregister vermeldt bij de objecten of ze een internationaal kenteken dragen. De zoekfunctie 'internationaal kenteken' ontbreekt echter, waardoor het niet gemakkelijk is één overzicht van alle objecten met een internationaal kenteken te zien.

De Nederlandse Unesco Commissie heeft van de RCE een uitdraai van de database ontvangen. Op basis van eerste analyse zijn de volgende observaties gedaan:

- De lijst is een bonte verzameling van uiteenlopende soorten erfgoed, variërend van losse elementen (tuinvaas) tot volledige instellingen (musea) zonder éénduidige visie over de toekenning;
- In de lijst staan geen toelichtingen over de criteria voor toekenning of gedetailleerde beschrijvingen van beschermde objecten;
- Het overgrote deel van de objecten dateert van voor 1900. Het ontbreekt aan moderne architectuur en een hedendaagse waardering van erfgoed;
- Er lijkt geen rekening te zijn gehouden met internationale beschermde statussen, zoals de Werelderfgoedstatus en het Europese Erfgoedlabel. Ter illustratie: de Van Nellefabriek, het Rietveld Schröderhuis en het Vredespaleis hebben geen internationaal kenteken;
- In het register is niet aangegeven welke roerende objecten of specifieke collecties beschermd moeten worden (bijv. het volledige museum, zoals het Kröller-Möller Museum, of slechts enkele kunstvoorwerpen);
- De lijst bevat onvolledigheden en is op punten achterhaald. Zo wordt melding gemaakt van het Rijksarchief op Bleyenburg 7 in Den Haag, dat al in 1979/1980 als het Nationaal Archief naar een nieuw pand aan het Prins Alexander Hof is verhuisd;
- Bewaarplaatsen van belangrijke audiovisuele collecties (bijvoorbeeld het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid in Hilversum) of datacentra waarin belangrijke informatie over collecties is opgeslagen, staan niet in het register;

- Er is sprake van een regionale over- en ondervetegenwoordiging van erfgoederen met een internationaal kenteken. Er staan veel Drentse woonboerderijen in het register en Flevoland blijkt minimaal vertegenwoordigd. Het depot van het Rijksmuseum, dat sinds 2003 in Lelystad is gevestigd, is bijvoorbeeld niet opgenomen in het register;
- De lijst is opgesteld aan de hand van adressen, maar kent in sommige gevallen verschillende registraties op hetzelfde adres. Het adres Maarnse Grindweg 30 in Maarsbergen komt dertien keer voor in de lijst. In andere gevallen wordt een ensemble maar één keer vermeld.

Het blauw-witte schildje in de praktijk

Op basis van kleinschalig onderzoek in Den Haag concludeerde Blue Shield Nederland enkele jaren terug:

In zijn algemeenheid de distributie en plaatsing van de schildjes te wensen overlaat: sommige schildjes zijn niet geplaatst, onterecht verwijderd of zelfs overgeschilderd. Anderzijds bestaat de mogelijkheid dat locaties onterecht schildjes geplaatst hebben c.q. in gewijzigde situaties (bijv. door vervallen bescherming) nog steeds schildjes voeren. Helder is dat de operationele kant niet op orde is.¹¹⁵

Uit onderzoek van Blue Shield Nederland blijkt ook dat veel schildjes verkeerd hangen, ontbreken of niet zijn meeverhuisd. Dat juist de informatie over de locatie van het belangrijkste archief van Nederland onjuist is en niet voorzien is van een blauw-wit schildje, vindt de Nederlandse Unesco Commissie exemplarisch voor de staat van het register.

Verder weten veel beheerders van panden of collecties die een schildje hebben niet wat de betekenis ervan is en welke verantwoordelijkheid zij hebben. Dit druist in tegen de internationale afspraken, zoals beschreven in richtlijnen bij het Tweede Protocol. Het gebrek aan kennis over en bewustzijn van de betekenis van het verdrag is problematisch, omdat bij een gewapend conflict of ramp erfgoed van nationaal of regionaal belang onnodig beschadigd kan raken of zelfs verloren kan gaan. De brand in de Notre-Dame in Parijs toonde aan hoe belangrijk die samenwerking tussen erfgoedbeheerders en de hulpdiensten is om schade aan erfgoed te minimaliseren.

In principe moet het register sluitend zijn. Het verdrag gaat over roerende en onroerende goederen van betekenis voor de bevolking. In Nederland zou dit logischerwijs gaan om een selectie van beschermd monumenten, archeologische vindplaatsen, objecten en verzamelingen van nationale betekenis die voorzien zijn van het predicaat rijksmonument of beschermd cultuurgoed. De blauw-witte schildjes in het straatbeeld moeten dus corresponderen met vermeldingen in het Monumentenregister of de database Collectie Nederland. Wanneer een pand bijvoorbeeld door brand zijn monumentale status verliest, moet dit op de juiste manier worden vastgelegd. Dit vereist een nauwkeurig systeem van bijhouden en handhaving bij onjuist of onterecht gebruikt. De uitdaging zit met name bij de roerende goederen. Bij verhuizing van een collectie moet het blauw-witte schildje meeverhuizen naar de nieuwe locatie. Gebeurt dit

niet, dan wordt een verkeerde indruk gewekt over de beschermwaardigheid van het pand dat het schildje nog draagt. Bovendien heeft de collectie dan niet langer de zichtbare bescherming die deze moet krijgen.

Gebrek aan toezicht en informatie

De website van de RCE biedt geen informatie over de procedure om een schildje te kunnen ontvangen. Wel meldt de website www.monumenten.nl dat het momenteel niet mogelijk is een schildje aan te vragen. Uit contacten die de Nederlandse Unesco Commissie had met vertegenwoordigers en beheerders van monumenten blijkt dat het gebrek aan informatie soms tot grote frustratie leidt. Sommige eigenaren en beheerders nemen het heft in eigen handen en schaffen zelfstandig een schildje aan. Na een kleine zoektocht op internet blijken diverse online webshops blauw-witte monumentenschildjes aan te bieden. Daarnaast geven bepaalde stichtingen, zoals BewoondBewaard, en gemeenten op eigen initiatief soortgelijke schildjes uit.¹¹⁶ In de praktijk valt daarom moeilijk te onderscheiden wat wel en niet beschermd is onder het Haags Verdrag van 1954. Dat online nepschildjes te koop zijn, vindt de Commissie problematisch.¹¹⁷ Volgens de afspraken in het verdrag moet de overheid hiertegen optreden. Zoals in de juridische analyse aangegeven, is het onterecht gebruik van het blauw-witte schildje in oorlogstijd verboden.

Dreiging gewapend conflict anno 2020 in Nederland

Nederland was in de afgelopen decennia betrokken bij diverse oorlogen en crisissituaties op andere plekken in de wereld via militaire en/of vredesmissies; denk aan voormalig Joegoslavië, Afghanistan en de internationale coalitie tegen Islamitische Staat (IS). Dat maakt ons land kwetsbaar voor partijen die buiten hun eigen conflictgebied hun standpunten op een gewelddadige manier kenbaar willen maken. De toenemende dreiging van geweld door terroristische groepen is ook op een andere manier dichterbij huis voelbaar. In België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk waren verschillende plaatsen van culturele of historische betekenis, zoals musea en kerken, doelwit van (verijdelde) aanslagen.

Verstoringen van de openbare orde en (extreem) geweld beperken zich niet tot een selecte groep van religieuze extremistische groepen, zoals IS. Polarisation van de samenleving, extremisme en terrorisme zien we ook in Nederland. De Nationaal Coordinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) publiceert een aantal keer per jaar het dreigingsbeeld rond terrorisme. Daarin beschrijft de dienst (potentiële) verstoringen van de openbare orde, bijvoorbeeld door acties van rechts- en links extremistische groepen, voor- en tegenstanders van Zwarte Piet, klimaatbewegingen en activistische boeren. De verwachting is dat de komende jaren polarisation en extremisme zullen aanhouden en dat de omvang hiervan meebeweegt met de maatschappelijke polarisation in Nederland.¹¹⁸



foto: Max Langelot/Unsplash

Testimonial:

Marcel Ras

programmamanager bij het
Netwerk Digitaal Erfgoed

‘Digitaal erfgoed bestaat in verschillende vormen. Bij gedigitaliseerd erfgoed is van een fysiek object een digitale weergave gemaakt, bijvoorbeeld om toegang te bieden tot een collectie of als preserveringskopie. Digitaal geboren erfgoed kunnen websites zijn, maar ook sociale media of audiovisueel materiaal. In dat geval is de digitale vorm het origineel. Dan heb je nog digitale informatie over collecties. Deze metadata worden vaak vergeten als het gaat over beschermen.

Mijn werk draait om de vraag hoe we digitale informatie toegankelijk en vindbaar houden. Als de Koninklijke Bibliotheek in een geklimatologiseerd magazijn een boek opslaat, kun je dat over honderd jaar nog lezen. Bij digitale informatie zijn daarvoor hardware, een besturingssysteem en software nodig. Wanneer die verouderen – wat snel kan gaan – moet je actie ondernemen om de leesbaarheid in de toekomst te kunnen garanderen.

Het Netwerk Digitaal Erfgoed heeft (de dreiging van) gewapend conflict niet expliciet in zijn programma staan. Maar bij het inschatten van risico's is het zeker verstandig na te denken over oorlog, rampen en inbraak. In datacentra liggen enorme hoeveelheden data opgeslagen. Hoewel je die eindeloos kunt reproduceren, zijn data veel gemakkelijker te gijzelen dan een fysieke collectie. Kijk naar wat er eind 2019 gebeurde bij de Universiteit Maastricht.

Onder digitale dreigingen vallen overigens ook risico's bij het beheer van fysieke collecties. Het hacken van een klimaatsysteem en stroomuitval door een aanslag kunnen aanzienlijke schade aanrichten.

Honderd procent veiligheid bieden is onmogelijk. Wel kunnen we risico's beheersbaar maken. Het Haags Verdrag van 1954 helpt ons bij het stimuleren van bewustwording over digitaal erfgoed. In mijn ervaring zien de overheid en de maatschappij dit erfgoed echter nog onvoldoende als belangwekkend. Over Middeleeuwse handschriften bestaat geen discussie: dat materiaal willen we zonder twijfel bewaren. Een verzameling Nederlandse websites uit de begintijd van het wereldwijde web krijgt veel minder aandacht, terwijl die óók van waarde is.

De overheid moet meer doen om digitaal erfgoed te beschermen. Wij zien dat de focus vooral ligt op toegang tot erfgoed. Maar als je te weinig doet aan veilig beheer, tast dat uiteindelijk ook de toegankelijkheid aan. Het langetermijndenken hierover is nog niet goed ontwikkeld.'

Digitale dreiging

De NCTV onderstreepte de ernst van de recente digitale dreiging en stelde in juni 2019 in een persbericht dat de digitale dreiging voor de nationale veiligheid permanent is. Vrijwel alle vitale processen en systemen in Nederland zijn deels of volledig gedigitaliseerd waarbij er nauwelijks terugvalopties of analoge alternatieven zijn.¹¹⁹ Digitale dreigingen vormen een reëel risico voor erfgoedbeheerders, bijvoorbeeld als beveiligingssystemen niet functioneren door langdurige stroomuitval of culturele instellingen worden getroffen door een cyberaanval. De Veiligheidsregio Hollands Midden vermeldt hierover:

Cybercrime is een relatief nieuw risico voor de veiligheidsregio. Het aantal digitale aanvallen neemt de laatste jaren toe. Aantasting van de cybersecurity kan leiden tot uitval van vitale infrastructuur en daarmee domino-effecten teweegbrengen die het maatschappelijke leven aantasten. Daarbij veroorzaakt het veel onrust en onzekerheid, aangezien de oorzaak aanpakken lastig is en mogelijke vervolgaanvallen kunnen plaatsvinden.¹²⁰

C. Aanbevelingen

De Nederlandse Unesco Commissie ziet kansen om cultureel erfgoed in Nederland veilig te stellen tegen de voorzienbare gevolgen van een gewapend conflict en bij grootschalige crises, zoals natuurrampen. Dat vereist daadkracht, visie en een nauwe samenwerking tussen de culturele en veiligheidssector. Momenteel heeft de nationale implementatie van het Haags Verdrag van 1954 geen prioriteit. Het ontbreekt aan coördinatie ten aanzien van het nemen van preventieve beschermingsmaatregelen in vredetijd. Bovendien mist een actueel overzicht van belangwekkend erfgoed dat beschermd zou moeten worden in het geval van een crisis. Hierdoor loopt erfgoed onnodig gevaar, mocht zich een crisissituatie voordoen. Om cultureel erfgoed – in lijn met de gedachten en principes van het internationaal recht – te kunnen beschermen, moet het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een actievere houding aannemen. De Nederlandse Unesco Commissie verzoekt de minister de bescherming van cultureel erfgoed in het geval van crisis (oorlog en rampen) hoger op de agenda te zetten.

De Nederlandse Unesco Commissie trekt vier conclusies:

- I. De implementatie en coördinatie van het Haags Verdrag en protocollen stukt in Nederland, omdat de verantwoordelijke autoriteiten er geen prioriteit aan geven;
- II. De verdragsimplementatie vraagt actief overheidsbeleid en daaraan ontbreekt het nu;
- III. Het ontbreekt aan praktische kennis om het verdrag – en in het bijzonder afspraken over beschermingsmaatregelen – adequaat naar de praktijk te vertalen, waardoor belangwekkend erfgoed onnodig kwetsbaar is bij daadwerkelijke dreiging;
- IV. De bescherming van cultureel erfgoed bij gewapend conflict wordt in Nederland onterecht gezien als ‘ver-van-je-bed-show’.

Voeg de daad bij het woord

De Nederlandse Unesco Commissie heeft, volgend op de conclusies, aanbevelingen opgesteld die kunnen bijdragen aan een betere bescherming van cultureel erfgoed bij een gewapend conflict of ramp. De aanbevelingen zijn primair gericht op de overheid, en in het bijzonder op het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Om erfgoed adequaat te kunnen beschermen zijn maatregelen nodig in tijden van conflict, maar óók in vredetijd. Dat vereist betrokkenheid van gemeenten, provincies, erfgoedbeheerders en veiligheidsregio's. De aanbevelingen richten zich dus ook op deze partijen.

De centrale boodschap van de Nederlandse Unesco Commissie luidt: prioriteer en actualiseer. Verder adviseert de Commissie om bij alle aanbevelingen na te gaan hoe deze ook van toepassing kunnen zijn op het Caribisch deel van het Koninkrijk.

1. Wees consequent

Bepaal of Nederland een passieve dan wel actieve verdragsstaat wil zijn. Wil ons land haar geloofwaardigheid en reputatie als 'hoeder' van het internationaal recht behouden, dan moet de regering het uitvoeren van regelgeving over bescherming van erfgoed in crisissituaties ook in eigen land prioriteit geven.

2. Ontwikkel visie en beleid

Ontwikkel een visie op de bescherming van Nederlands cultureel erfgoed bij gewapend conflict in samenspraak met vertegenwoordigers van belangengroepen en formuleer hiervoor meerjarig beleid, inclusief een heldere taakverdeling en toegewezen middelen en capaciteit, ingebed in de bestaande overheidsdiensten;

3. Neem dreiging serieus

Analyseer de reële dreiging voor cultureel erfgoed in Nederland en kijk daarbij ook naar nieuwe ontwikkelingen in oorlogsvoering en actuele dreigingen, zoals cybercrime, terroristische aanslagen en natuurrampen (bijvoorbeeld als gevolg van klimaatverandering). Hoewel het Haags Verdrag van 1954 is gestoeld op oorlogsrecht, spreekt Unesco al langere tijd over crisis in plaats van oorlog. Om de gevolgen van een natuurramp of terroristische aanslag te voorkomen zijn immers vergelijkbare (preventieve) maatregelen nodig;

4. Stel orde op zaken

Voldoe aan de rapportageplicht naar Unesco over de nationale implementatie en stel orde op zaken in het nationale register van cultuurgoederen voorzien van het internationale kenteken, en die het blauw-witte schildje mogen voeren, door:

- de huidige selectie van toewijzingen te evalueren en de hiaten, onjuistheden en twijfelgevallen te identificeren;
- een onafhankelijke commissie aan te wijzen om belangwekkend erfgoed in Nederland te inventariseren dat beschermd moet worden bij een gewapend conflict of een andere grootschalige crisis;
- toe te zien dat erfgoederen die een internationale status hebben, zoals werelderfgoed of MoW-inschrijvingen, een blauw-wit schildje krijgen en de eigenaren/beheerders op de hoogte zijn van bijhorende beschermingsmaatregelen;
- een bevoegde partij aan te wijzen die verantwoordelijk is voor coördinatie van het register, en die toezicht houdt op en handhaaft bij (mogelijk) misbruik;
- beheerders en eigenaren van erfgoed beschermd onder het Haags Verdrag te voorzien van informatie over de beschermde status, de betekenis hiervan en verantwoordelijkheden m.b.t. beschermingsmaatregelen;
- te investeren in educatieve programma's, zodat de betekenis van het schildje niet alleen bij militairen maar ook het bredere publiek bekend is;
- veiligheidsregio's en gemeenten te informeren over belangwekkend erfgoed binnen hun werkgebied en over hun inzet voor het veiligstellen hiervan in crisissituaties;
- samen met vertegenwoordigers uit de veiligheidssector te onderzoeken hoe het schildje effectiever kan worden ingezet als herkenningsteken en hierbij een voorbeeld te nemen aan andere landen (zoals Blue Shield France).¹²¹

5. Zorg voor breed draagvlak en structurele samenwerking

Stuur aan op betere en coherente verankering van de bescherming van cultureel erfgoed in de regionale risicoprofielen en beleid over omgevingsveiligheid. Dit vereist de inzet van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en een samenwerking met het ministerie van Veiligheid en Justitie. Vergroot bij provincies, gemeenten en veiligheidsregio's de kennis over het verdrag en de afgesproken beschermingsmaatregelen. Stimuleer de ontwikkeling van lokale preventienetwerken en andere burgerinitiatieven om erfgoed bij een crisissituatie veilig te stellen.

Tot slot

De Nederlandse Unesco Commissie onderstreept dat voor het realiseren van de bovengenoemde aanbevelingen gebruik kan worden gemaakt van bestaande structuren, organisaties en netwerken. De Commissie vraagt te versterken wat al aan structuren bestaat, meer helderheid te scheppen door te prioriteren en afspraken op papier te zetten. Een betere implementatie van het verdrag en protocol hoeft geen ingrijpende financiële gevolgen te hebben, maar vereist wel het specifiek opnemen hiervan in het beleid en het alloceren van middelen voor dit doel. De aanbevelingen sluiten aan bij de algemene doelstelling voor cultuur, opgenomen in de Rijksbegroting van 2020 'het bevorderen van een sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursector en het zorgen voor het erfgoed.'¹²²

Tot slot, het voldoen aan de inspanningsverplichtingen om erfgoed in crisissituaties veilig te kunnen stellen, vereist de betrokkenheid en inzet van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dit valt immers onder haar regisserende rol bij de uitvoering van en toezicht op het behoud en beheer van het erfgoed en (digitale) archieven.

De Nederlandse Unesco Commissie

Unesco is de VN-organisatie voor Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Communicatie en Informatie, gevestigd in Parijs. Vanuit dit mandaat draagt de organisatie bij aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) van de Verenigde Naties, met als overkoepelend doel bijdragen aan wereldvrede.

Elk land dat lid is van Unesco is verplicht een nationale Unesco Commissie in te stellen. De Nederlandse Commissie is opgericht in 1947. Een van haar taken is het adviseren van de Nederlandse overheid over Unesco-aangelegenheden op de terreinen onderwijs, wetenschap, cultuur en communicatie. De leden zijn deskundigen op de vier werkteerterreinen van de organisatie. Een bureau ondersteunt de Commissie.

Wereldwijd zijn er bijna tweehonderd Unesco Commissies. Dit netwerk van permanent aan de organisatie gelieerde experts is uniek binnen de VN. Unesco onderstreept hiermee de noodzakelijke inbreng van de *civil society* om haar doelstellingen te kunnen verwezenlijken. De Nederlandse Commissie is onafhankelijk.

Leden Nederlandse Unesco Commissie

Kathleen Ferrier (Voorzitter)
Peter van Laarhoven (Vicevoorzitter)
Marielies Schelhaas (Algemeen Secretaris)
Martin van Engel
Leonard Geluk
Corinne Hofman
Charlotte Huygens
Sarah-Jane Koulen
Melanie Peters
Peter-Paul Verbeek
Yvonne Zonderop

Adviserende leden Unesco Commissie

Karin Dekker (namens OCW)
Iris Nibbering (namens Unesco Jongerencommissie)
Hans Wesseling (namens PV Unesco)
Dorine van Norren (namens OCW, plaatsvervangend)

Leden adviesraad

Diewert Berben

Diewert Berben is sinds 2000 werkzaam in het erfgoedveld. Sinds enkele jaren is hij adviseur Erfgoed in het ruimtelijke domein bij de gemeente Breda. Daar is hij onder andere verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van erfgoed en veiligheid. In die hoedanigheid is hij ook lid van de landelijke Netwerkgroep Brandweer en cultureel erfgoed.

Jaap van den Burg

Jaap van der Burg is in 1985 afgestudeerd als restaurator Organische Polymeren aan de opleiding Restauratoren in Amsterdam (Nu Universiteit van Amsterdam). Hij is gespecialiseerd in preventieve conservering en werkte onder meer voor het Koninklijk Legermuseum, Rijksmuseum voor Volkenkunde en Helicon conservation support. Sinds enkele decennia wordt Jaap vaak ingezet bij beredderingen van erfgoed na calamiteiten in binnen- en buitenland. De opgedane en ontwikkelde kennis wordt overgedragen door middel van workshops en ontwikkelen van standaarden zowel nationaal als internationaal.

Tom Compaijen

Tom Compaijen is zelfstandig trainer en adviseur crisismanagement en crisiscommunicatie voor verschillende ministeries, veiligheidsregio's, gemeenten, Nationale Politie, NGO's, ziekenhuizen, culturele sector en bedrijven. Tom werkte als crisis(communicatie)adviseur voor het ministerie van Volksgezondheid en de Gemeente Amsterdam. Vanuit deze functies zat hij in verschillende crisisteams voor onder andere de impact op Nederland van de uitbraak EHEC-bacterie (2011, Duitsland) en het nucleair ongeval bij Fukushima (2011, Japan), wateroverlast en evacuatie VUMC (2015, Amsterdam). Hij is interim teamleider bij het Landelijk Operationeel Team corona (LOT-C).

Angela Dellebeke

Angela Dellebeke is de algemeen secretaris van Blue Shield Nederland en binnen het bestuur een van de vertegenwoordigers van de archiefsector. Blue Shield is de culturele equivalent van het Rode Kruis en gebruikt daarbij het beschermende symbool van het 'blauwe schildje' uit het Haags Verdrag van 1954. Angela adviseert erfgoedbeheerders over calamiteiten en veiligheidszorg. Ze was betrokken bij verschillende internationale trainingen zoals First Aid to Cultural Heritage in Times of Crisis. Angela heeft een MA in geschiedenis (Universiteit Utrecht).

Sabine Gimbrère

Sabine Gimbrère is Hoofd Internationale Betrekkingen bij de gemeente Amsterdam. Daarvoor was ze twintig jaar werkzaam bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, waar internationale regelgeving ter bescherming van cultureel erfgoed en de bestrijding van illegale handel in cultuurgooederen tot haar verantwoordelijkheid behoorden. In 2019 was ze lid van de onafhankelijke adviescommissie bescherming cultuurgooederen. Sabine studeerde Nederlands en Internationaal Recht aan de Universiteit van Amsterdam en aan het European University Institute.

Charlotte Huygens

Charlotte Huygens is deskundige op het gebied van Arabische kunstgeschiedenis en lid van de Nederlandse Unesco Commissie. Charlotte is ervaren in het veld van culturele noodhulp wereldwijd. Ze maakt tentoonstellingen en publiceert over de islamitische wereld, variërend van cultureel erfgoed en klassieke kunst tot hedendaagse kunst en design. Charlotte is Lid van de Raad van Toezicht van de Koninklijke Academie van Beeldende Kunsten en het Koninklijk Conservatorium.

Karel Loeff

Karel Loeff is directeur van Erfgoedvereniging Bond Heemschut, die zich sinds 1911 inzet voor het behoud en de bescherming van cultuurmonumenten in Nederland. Sinds 2018 is hij Gemeenteraadslid in Laren NH, sinds 2019 tevens fractievoorzitter. Hij vervulde bestuursfuncties in onder meer de Federatie Instandhouding Monumenten en Kunsten '92 en is thans Council Member van Europa Nostra.

Edwin Maes

Edwin Maes studeerde Cultuurgeschiedenis aan de Universiteit Utrecht. Hij was daarna onder meer werkzaam in het onderwijs en de erfgoedsector. Sinds 2008 werkt hij bij de sectie Cultuurhistorische Achtergronden & Informatie (CAI) van de Koninklijke Landmacht, eerst als docent en onderzoeker en tegenwoordig als Hoofd. De sectie CAI beschikt over een eigen groep reservisten, bestaande uit stafofficiëren Cultuur en Cultureel Erfgoed. Edwin Maes is tevens als reservist Hoofd van de LNO groep Cultureel Erfgoed.

Charles Meijer

Charles Meijer is sinds 1981 werkzaam bij de afdeling preventie van brandweer Breda en vanaf 2012 bij de Veiligheidsregio Midden en West Brabant in de functie van strategisch beleidsadviseur Risicobeheersing. Hij is ruim 20 jaar actief in het Landelijk netwerk Risicobeheersing en als voorzitter van de vakgroep Toezicht en Gebruik en hij was mede initiator van de Netwerkgroep brandweer en cultureel erfgoed. In de jaren 90 was hij wethouder Cultuur met onder andere de portefeuille Monumenten. Momenteel zet hij zich in om in het kader van de Omgevingswet het behoud van cultureel erfgoed te borgen in gemeentelijk- en regionaal beleid.

Melanie Peters (voorzitter adviesraad)

Dr. ir. Melanie Peters is directeur van het Rathenau Instituut en lid van de Nederlandse Unesco Commissie. Ze is opgeleid tot levensmiddelentechnoloog (Wageningen Universiteit) en tot erkend toxicoloog en gepromoveerd op het terrein van de biochemie (Imperial College, London). Zij werkte als wetenschappelijk onderzoeker aan de universiteit van Texas in Austin en als wetenschappelijk onderzoeksleider bij het Shell Research and Technology Centre Amsterdam. Ze vervulde verschillende functies op het snijvlak van wetenschap, beleid, politiek en samenleving, bij het ministerie van Landbouw, de Consumentenbond en als directeur van Studium Generale Universiteit Utrecht.

Koosje Spitz (secretaris adviesraad)

Koosje Spitz werkt als adviseur erfgoed & cultuur bij de Nederlandse Unesco Commissie. Ze is gespecialiseerd in internationaal erfgoedbeleid en recht. Ze organiseerde diverse internationale trainingen voor de bescherming van erfgoed in ramp- en conflictgebieden. Ze studeerde geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en de University of Iceland en erfgoedstudies aan de Brandenburg Technical University in Cottbus. Ze werkte als programmacoördinator voor Centre for International Heritage Activities (CIE) en was projectleider van tijdelijke projecten bij het Rijksmuseum van Oudheden en DutchCulture.

Sophie Starrenburg

Sophie Starrenburg is promovenda op het gebied van internationaal cultuurrecht bij het Grotius Centre for International Legal Studies aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Daarnaast is ze lid van het Leiden-Delft-Erasmus Centre for Global Heritage and Development. Haar onderzoek richt zich op de raakvlakken tussen de bescherming van cultureel erfgoed en het internationaal publiekrecht, met een specifieke focus op het balanceren van internationale en lokale belangen in de implementatie van de Unesco-erfgoedverdragen.

Noten en referenties

- 1 Artikel 3 van het *Verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict*, 14 Mei 1954, <https://wetten.overheid.nl/BWBV0005596/1959-01-14>, geraadpleegd op 12 mei 2020; artikel 5 van het *Tweede Protocol bij het Haags Verdrag van 1954 inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict*, 26 maart 1999, <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001962/2007-04-30>, geraadpleegd op 12 mei 2020.
- 2 Nederlandse Unesco Commissie, *Cultuurbescherming in Crisistijd: een Nationale en Regionale Aanpak*, expertbijeenkomst, 22 augustus 2018, Den Bosch. De uitkomsten van de bijeenkomst zijn gedeeld in de vorm van een brief van Andrée van Es, destijds voorzitter van de Nederlandse Unesco Commissie en Jeroen Vervliet voorzitter Blue Shield Nederland aan alle Veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad gestuurd (d.d. 5 augustus).
- 3 Unesco, *States Parties to the World Heritage Convention*, <http://whc.unesco.org/en/statesparties/>, geraadpleegd op 12 mei 2020.
- 4 Artikel 3 van het Haags Verdrag, 1954.
- 5 Ibid. De deelnemers aan het conflict dienen zich wel in te zetten om de andere artikelen van het Haags Verdrag van 1954 van toepassing, te laten gelden. In tegenstelling tot het Haags Verdrag zijn de regels van het Tweede Protocol wel volledig van toepassing tijdens niet-internationale gewapende conflicten op grond van artikel 22.
- 6 Artikel 19 van het Haags Verdrag, 1954; artikel 22 van het Tweede Protocol, 1999.
- 7 Ibid., artikel 1.
- 8 *Protocol bij het Haags Verdrag van 1954 inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict*, 14 mei 1954, <https://wetten.overheid.nl/BWBV0005313/1959-01-14>, geraadpleegd op 12 mei 2020.
- 9 Artikel 15.2 van het Tweede Protocol, 1999.
- 10 Artikelen 24 tot en met 27 van het Haags Verdrag, 1954.
- 11 Artikel 17(a) van United Nations Security Council, *Resolution 2347 (2017)*, 24 maart 2017, [https://www.undocs.org/S/RES/2347%20\(2017\)](https://www.undocs.org/S/RES/2347%20(2017)), geraadpleegd op 12 mei 2020.
- 12 Nationaal Coördinator Terrorismedebijding en Veiligheid (NCTV), *Een duiding van het fenomeen 'hybride dreiging'*, 18 april 2019, <https://www.nctv.nl/documenten/rapporten/2019/04/18/duiding-fenomeen-hybride-dreiging>, geraadpleegd op 12 mei 2020.
- 13 Onofficiële vertaling. Zie voor originele Engelse tekst Unesco, *Addendum to the Strategy for the reinforcement of Unesco's action for the protection of culture and the promotion of cultural pluralism in the event of armed conflict, thirty-ninth session of the General Conference 39 C/57*, Annex 1, p.1, 24 oktober 2017, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259805_eng, geraadpleegd op 10 december 2019; Zie ook K. Harris, D. Keen en T. Mitchell, *When disasters and conflicts collide. Improving links between disaster resilience and conflict prevention*, maart 2015, <https://www.odg.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8228.pdf>, geraadpleegd op 12 januari 2020.
- 14 The World Bank en Unesco, *Culture in City Reconstruction and Recovery*, 2018; UNDRR, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, 2015, <https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sf>, geraadpleegd op 22 februari 2020.
- 15 Blue Shield International, *About us: International Committee of the Blue Shield (ICBS)*, z.d., <https://theblueshield.org/about-us/history/international-committee-of-the-blue-shield-icbs/>, geraadpleegd op 12 mei 2020.
- 16 Artikel 26.2. van het Haags Verdrag, 1954; artikel 37.2 van het Tweede Protocol, 1999.
Bij de meeste Unesco-verdragen nemen verdragsstaten richtlijnen aan ter ondersteuning van de implementatie van het verdrag. Zie paragrafen 117-122 van de *Guidelines for the Implementation of the 1999 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict* in Unesco, 8-9 december 2015, http://www.Unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/1999-SecondProtocol_Guidelines_2015_E.pdf, geraadpleegd op 12 mei 2020.

- 17 Unesco Internal Oversight Service (IOS), *Evaluation of Unesco's standard-setting work of the culture sector – Part V – 1954 Convention for the protection of cultural property in the event of armed conflict and its two protocols (1954 and 1999)*, p.2, november 2018, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366542>, geraadpleegd op 12 mei 2020.
- 18 Paragrafen 117-122 van de Guidelines Second Protocol, 2015.
- 19 Unesco, *2013-2016 Periodic Reports*, <http://www.unesco.org/new/index.php?id=135621>, geraadpleegd op 12 mei 2020.
- 20 Unesco, *National Report submitted by the Netherlands 2010-2012*, p.6, http://www.unesco.org/culture/laws/1954/2011-2012-natrep-Netherlands_en, geraadpleegd op 12 mei 2020.
- 21 Unesco, *Report of the Secretariat on its activities*, eight meeting of the parties to the Second Protocol C54/19/8.SP/4 (2019), p.6, 3-4 december 2019, http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/8SP_4-Secretariat-Report_En.pdf, geraadpleegd op 12 januari 2020.
- 22 Artikelen 7.1(h), 8.2.(b)(ix), 8(2)(e)(iv) van het *Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof*, 17 juli 1998. Zie verder Roger O'Keefe, *Protection of Cultural Property Under International Criminal Law*, 2010; Serge Brammertz et al., *Attacks against Cultural Heritage as a Weapon of War*, 2016, In *Journal of International Criminal Justice*, volume 14, issue 5, pp. 1143-1174, december 2016.
- 23 Artikelen 15 tot en met 21 van Tweede Protocol, 1999; Artikel 5.4(a)-(e) van *Wet internationale misdrijven*, 19 juni 2003.
- 24 Zie bijvoorbeeld met betrekking tot de aanval op Dubrovnik in Kroatië: Sentencing Judgment, Prosecutor v. Miodrag Jokic, IT-01-42/1-S, Trial Chamber, 18 maart 2004; Judgment, Prosecutor v. Pavle Strugar, IT-01-42-T, Trial Chamber, 31 januari 2005. Zie met betrekking tot de aanval op Timbuktu in Mali: Judgment and Sentence, Prosecutor v. Ahmad al Faqi al Mahdi, ICC-01/12-01/15, Trial Chamber, 27 september 2016.
- 25 Paragraaf 329 van Judgment, Prosecutor v. Pavle Strugar, IT-01-42-T, Trial Chamber, 31 januari 2005.
- 26 Artikelen 7.1 en 7.2 van het Haags Verdrag, 1954.
- 27 Zie bijvoorbeeld U.S. Committee of the Blue Shield, *Cultural Heritage Inventories and No-Strike Lists*, z.d., <https://www.uscbs.org/cultural-heritage-inventories.html>, geraadpleegd op 29 oktober 2019; US Central Command (CENTCOM) Historical Cultural Advisory Group, *Marking of Cultural Property with Emblems of the 1954 Hague Convention*, <https://www.cemml.colostate.edu/cultural/09476/chp04-10egyptenl.html>, geraadpleegd op 29 oktober 2019.
- 28 Unesco IOS, p.2, 2018.
- 29 Artikel 5 van het Tweede Protocol, 1999.
- 30 Zie voor de afspraken over preventieve maatregelen artikel 27 van de Guidelines Second Protocol, 2015.
- 31 Artikel 23 van het Haags Verdrag, 1954; Artikelen 27 (e) en 29 van Tweede Protocol, 1999.
- 32 O'Keefe, p. 117, 2006.
- 33 Artikel 20 van het Reglement van uitvoering van het Verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict, 14 Mei 1954, https://wetten.overheid.nl/BWBV0005596/1959-01-14#Verdrag_2, geraadpleegd op 16 november 2019.
- 34 Ibid., artikel 21; Artikel 17.2 van Haags Verdrag, 1954.
- 35 Nederlandse Unesco Commissie, *11 Lessons Learned. An open conversation about the future of cultural heritage protection in wartime and the effectiveness of Unesco, verslag paneldiscussie*, 18 maart 2019.
- 36 Verplichtingen ten aanzien van het respecteren van cultuurggoederen staan beschreven in artikel 4 van het Haags Verdrag van 1954, uitgebreid door artikel 6 van het Tweede Protocol. In het geval van het Haags Verdrag is het aanvallen van een gebouw of persoon die het schildje draagt niet strafbaar op grond van het verdrag, maar het verdrag geeft wel de opdracht aan de lidstaten om schendingen van het verdrag strafbaar te stellen in hun nationaal strafrecht (artikel 28 van het Haags Verdrag). Bij het Tweede Protocol ligt dit anders, aangezien het Tweede Protocol in detail ingaat op de maatregelen die staten moeten nemen (o.a. in artikel 15).
- 37 Artikel 15 van het Haags Verdrag, 1954.
- 38 Ibid., artikel 17.3.
- 39 Ibid., artikel 17.4.

- 40 Artikel 38.1 van het International Committee of the Red Cross, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, 1987, <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=8016D56BD9432D0DC12563CD00432E89>, geraadpleegd op 12 mei 2020.
- 41 Zie toelichting op regel 61 van het internationaal humanitair gewoonterecht m.b.t. het oneigenlijk gebruik van andere internationaal erkende emblemen. International Committee of the Red Cross, *Customary IHL Database*, https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_cha_chapter18_rule61#Fn_6CA0924C_00006, geraadpleegd op 12 januari 2020.
- 42 Artikel 30 van het Tweede Protocol, 1999; Artikel 114 van Guidelines Second Protocol, 2015.
- 43 Unesco, *International Register of Cultural Property under Special Protection*, CLT/HER/CHP, 23 juli 2015, <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Register2015EN.pdf>, geraadpleegd op 13 december 2019.
- 44 Unesco, *Enhanced Protection*, <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/armed-conflict-and-heritage/lists/enhanced-protection/>, geraadpleegd op 13 december 2019.
- 45 Raad voor Cultuur, *Van Terughoudend naar Betrokken*, p. 22, september 2019, <https://www.raadvoorcultuur.nl/documenten/adviezen/2019/09/30/advies-bescherming-cultuurgoederen>, geraadpleegd op 12 januari 2020.
- 46 Rijksoverheid, *Erfgoedwet*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/erfgoed/erfgoedwet>, geraadpleegd op 12 januari 2020.
- 47 §6.2 Teruggave cultuurgoederen uit bezet gebied van de *Erfgoedwet*, 9 december 2015, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0021656/2008-08-01/0/informatie#tab-wijzigingenoverzicht>, geraadpleegd op 12 december 2019.
- 48 Dit betrof het verzoek van de Cypriotische autoriteiten voor teruggave van Grieks-orthodoxe iconen. Deze waren uit een kerk in Noord-Cyprus tijdens de Turkse bezetting in 1974 weggevoerd en uiteindelijk in Nederland terecht gekomen. Parlementaire Monitor, *Memorie van toelichting - Regels over inbewaringneming en instelling van een vordering tot teruggave van cultuurgoederen afkomstig uit een tijdens een gewapend conflict bezet gebied (Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied)*, KST87759, 20 juni 2005, <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi3anthabuu6>, geraadpleegd op 12 mei 2020.
- 49 Artikel 2.3.1 van de *Erfgoedwet*, 2015.
- 50 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), *De Erfgoedwet. Vraag en Antwoord*, z.d., <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/erfgoedwet/vraag-antwoord>, geraadpleegd op 15 december 2019.
- 51 Artikel 2.6.4, van de *Erfgoedwet*, 2015.
- 52 Ibid., artikel 2.10.
- 53 Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Veiligheidszorg Rijkscollectie geborgd? De toepassing van planmatig beleid voor de veiligheidszorg door rijksmusea*, p.11, februari 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/12/themaraapport-veiligheidszorg-rijkscollectie-geborgd-inspectie-overheidsinformatie-en-erfgoed-februari-2020>, geraadpleegd op 17 april 2020.
- 54 Onder een 'ensemble' wordt verstaan een 'rijksmonument tezamen met cultuurgoederen', indien het geheel van rijksmonument en de cultuurgoederen in onderlinge samenhang van bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis is. Zie artikelen 3.1. en 3.13 van de *Erfgoedwet*, 2015.
- 55 Ibid., artikelen 3.1.2 en 3.1.3
- 56 Zie eindnoot 54
- 57 Artikel 10.18 van de *Erfgoedwet*, 9 december 2015; Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, *Instandhoudingsplicht rijksmonumenten. Een handreiking voor gemeenten*, p. 6, juni 2016, <https://www.cultureelerfgoed.nl/publicaties/publicaties/2016/01/01/instandhoudingsplicht-rijksmonumenten.-een-handreiking-voor-gemeenten>, geraadpleegd op 13 december 2019.
- 58 Ibid.
- 59 'Dat artikel is door artikel 10.18 van de *Erfgoedwet* uitgebreid met de instandhoudingsplicht. Een eigenaar voldoet niet aan de instandhoudingsplicht als hij of zij (het gewijzigde) artikel 11, eerste lid, van de *Monumentenwet 1988* overtreedt: 'Het is verboden een beschermd monument te beschadigen of te vernielen, of daaraan onderhoud te onthouden dat voor de instandhouding daarvan noodzakelijk is.' Uit Ibid., p.7.

- 60 Ibid., p.15.
- 61 F.A.M. Hobma, Erfgoed en monumenten en de bouw, p. 236, In A.G. Bregman (red) et al., *Handboek Bouwen op weg naar de Omgevingswet*, Instituut voor Bouwrecht, 2017.
- 62 Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Archiefwetgeving*, z.d., <https://www.inspectie-oe.nl/toezichtvelden/overheidsinformatie/wet-en-regelgeving/archiefwetgeving>, geraadpleegd op 23 maart 2020.
- 63 Artikel 13 van het *Archiefbesluit 1995*, 15 december 1995, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007748/2020-01-01>, geraadpleegd op 23 maart 2020.
- 64 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's), derde versie*, april 2020, https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/horizontale-verantwoording_20200430.pdf, geraadpleegd op 8 mei 2020.
- 65 Artikel 9.2. van de *Archiefwet 1995*, 28 april 1995, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007376/2020-01-01>, geraadpleegd op 12 maart 2020.
- 66 Zie ook Maatregel 1 m.b.t. vernietiging archiefbescheiden in *Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing, Bevoegdheidenschema 21 – Cultureel erfgoed*, Instituut Fysieke Veiligheid, p.4, 2018, <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/201805-IFV-BVS-21-Cultureel-erfgoed.pdf>, geraadpleegd op 8 mei 2020.
- 67 P.G.M. Diebels, *Stand van zaken wijziging Archiefwet*, 27 sep 2019, <https://www.vindinformatiemanagement.nl/blog/19399/stand-van-zaken-wijziging-archiefwet>, geraadpleegd op 8 mei 2020.
- 68 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Informatieblad Omgevingswet in het kort*, april 2016, <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/brochures/2014/06/informatiebladen/informatieblad-omgevingswet-in-het-kort>, geraadpleegd op 12 maart 2020.
- 69 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *De Omgevingswet*, <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet>, geraadpleegd op 12 maart 2020.
- 70 Artikelen 1.2.2(j), 2.1.3(g), 2.27(b), 2.28(b), 4.3.1(i), 4.29, 20.7(e), 20.18.2 van de *Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*, 23 maart 2016, In Staatsblad, 2016, <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2016/03/23/de-omgevingswet-staatsblad>, geraadpleegd op 13 maart 2020.
- 71 Ibid., artikel 5.22.
- 72 'Op grond van artikel 10.18 van de *Erfgoedwet* is aan artikel 11 van de *Monumentenwet 1988* toegevoegd: ", of daaraan onderhoud te onthouden dat voor de instandhouding daarvan noodzakelijk is." uit *Bundeling en aanpassing van regels op het terrein van cultureel erfgoed (Erfgoedwet)*, Nr.18, Amendement van het lid Monasch, Kamerstuk, 34109, 29 mei 2015, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34109-18.html>, geraadpleegd op 13 maart 2020.
- 73 Artikel 1.2.1(b) van de *Omgevingswet*, 2016.
- 74 Ibid., artikel 20.7 (d)(e).
- 75 Ibid., artikel 2.28(c).
- 76 Definitie *crisis* in artikel 1 van de *Wet Veiligheidsregio's*, 11 februari 2010, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2020-01-01>, geraadpleegd op 29 oktober 2019.
- 77 Ibid., artikel 14.
- 78 Ibid., artikel 15.
- 79 Nationaal Coördinator, Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, September 2016, p.13, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brochures/2013/04/26/nationaal-handboek-crisisbesluitvorming/NationaalHandboekCrisisbesluitvorming.pdf>, geraadpleegd op 13 maart 2020.
- 80 Onder het 'veiligstellen van cultureel erfgoed' wordt de 'evacuatie, restauratie en tijdelijke opslag' verstaan. Ibid., bijlage b, p.36
- 81 *Handreiking Regionaal Risicoprofiel*, concept 1.10, november 2009, <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20091105-Politie-NVBR-GHORN-Coordinerend-Gemeentesecretarissen-Handreiking-Regionaal-Risicoprofiel.pdf>, geraadpleegd op 13 maart 2020.
- 82 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), *Erfgoed in het Regionaal Risicoprofiel*, <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/veilig-erfgoed/veiligheidsregios-en-erfgoed/regionaal-risicoprofiel>, geraadpleegd op 13 maart 2020.

- 83 Zie maatregel 1a. in *Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing, Bevoegdhedenschema 21 – Cultureel erfgoed*, Instituut Fysieke Veiligheid, p.1. <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/201805-IFV-BVS-21-Cultureel-erfgoed.pdf>, geraadpleegd op 8 mei 2020.
- 84 Zie bijvoorbeeld *Cultuurconvenant 2017–2020*, Ministerie van OCW – landsdeel Noord, In Staatscourant, 2017, 41244, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-41244.html>, geraadpleegd op 19 april 2020.
- 85 Zie de toelichting onder *Declarations and Reservations en Territorial Application* bij het Haags Verdrag van 1954. Unesco, *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulations for the Execution of the Convention 1954*, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html#STATE_PARTIES, geraadpleegd op 29 oktober 2019.
- 86 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), *Cultuur in Caribisch Nederland. Een handreiking*, p.12, januari 2017.
- 87 Zie eindhoot 48. OCW, p.3, 2017.
- 88 Ibid.
- 89 Monumenten.NL, *Erfgoedwet en Omgevingswet*, <https://www.monumenten.nl/onderhoud-en-restauratie/wetten-en-regels-bij-monumenten/erfgoedwet-en-omgevingswet>, geraadpleegd op 29 oktober 2019.
- 90 Rijksoverheid, *Internationaal cultuurbeleid*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-culturele-samenwerking/internationaal-cultuurbeleid>, geraadpleegd op 12 maart 2020.
- 91 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), *Beleidskader internationaal cultuurbeleid 2017-2020*, p.11, 4 mei 2016, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-culturele-samenwerking/documenten/beleidsnota-s/2016/05/04/beleidskader-internationaal-cultuurbeleid-2017-2020>, geraadpleegd op 12 maart 2020.
- 92 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), *Beleidskader internationaal cultuurbeleid 2021 – 2024*, p.10, 6 december 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/06/beleidskader-internationaal-cultuurbeleid-2021-2024>, geraadpleegd op 12 maart 2020.
- 93 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), *Erfgoed telt - De betekenis van erfgoed voor de samenleving*, 22 juni 2018, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/erfgoed/documenten/beleidsnotas/2018/06/22/erfgoed-telt-de-betekenis-van-erfgoed-voor-de-samenleving>, geraadpleegd op 8 november 2019.
- 94 Ibid., pp.17-18.
- 95 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), *Cultuur in een open samenleving*, p.14, 12 maart 2018, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/03/12/cultuur-in-een-open-samenleving>, geraadpleegd op 9 november 2019.
- 96 Erfgoedinspectie, *De Staat Van. Over Erfgoed en Archieven 2015*, p.24, november 2015, <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2015/11/09/de-staat-van>, geraadpleegd op 9 november 2019.
- 97 Ibid.
- 98 Instituut Collectie Nederland, *Handleiding voor het maken van een calamiteitenplan voor collectiebeherende instellingen*, bijlage 1, 2003, <https://www.museumregisternederland.nl/Portals/0/Downloads/calamiteitenplan-chv.pdf>
- 99 Erfgoedinspectie, p.27, 2015.
- 100 Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Veiligheidszorg Rijkscollectie geborgd? De toepassing van planmatig beleid voor de veiligheidszorg door rijksmuseum*, p.5, februari 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/12/themarapport-veiligheidszorg-rijkscollectie-geborgd-inspectie-overheidsinformatie-en-erfgoed-februari-2020>, geraadpleegd op 17 april 2020.
- 101 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), *Brandpreventie en monumenten*, <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/veilig-erfgoed/veiligheidszorg/brand/brandpreventie-en-monumenten>, geraadpleegd 12 maart 2020.
- 102 Zie bijvoorbeeld de Monumentenverzekering en de Aanvullende Voorwaarden Terrorisme van verzekeraar Donatus. Donatus, *Polisvoorwaarden en Brochures*, <https://www.donatus.nl/verzekeringen/documenten>, geraadpleegd op 12 mei 2020.

- 103 Aan de slag met de omgevingswet, *Externe veiligheid: kwetsbare gebouwen en locaties*, <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/uitgangspunten-doelen-omgevingswet/voorzorg/>, geraadpleegd op 12 maart 2020.
- 104 Ibid.
- 105 Aan de slag met de omgevingswet, *Erfgoed en activiteiten*, <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/erfgoed/erfgoed-activiteiten/> geraadpleegd op 12 maart 2020.
- 106 Ibid.
- 107 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), *Erfgoed in het Regionaal Risicoprofiel*, <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/veilig-erfgoed/veiligheidsregio's-en-erfgoed/regionaal-risicoprofiel>, geraadpleegd op 12 maart 2020.
- 108 Veiligheidsregio Hollands Midden, *Risico's 'Wat kan ons overkomen?'*, Regionaal Risicoprofiel, <https://risicoprofiel.vrh.nl/?kaart=kaart-wat-kan-ons-overkomen&popup=risico-extreem-geweld>, geraadpleegd op 24 april 2020.
- 109 M.S. Verweij, Het blauw-witte monumentenschildje is een internationaal kenteken!, *In Jaarboek Monumentenzorg 1990*, p.36, 1990, https://www.dbnl.org/tekst/_jaa030199001_01/_jaa030199001_01_0006.php, geraadpleegd op 29 oktober 2019.
- 110 Ibid., p.39
- 111 De Erfgoedstem, *Nieuw monumentenbord zet monumenten op de kaart*, 11 september 2014, <https://erfgoedstem.nl/nieuw-bord-zet-monumenten-op-de-kaart/>, geraadpleegd op 29 oktober 2019.
- 112 Monumentaal, *Doesburg heeft eigen schildje voor rijksmonumenten*, 13 november 2018, <https://www.monumentaal.com/doesburg-heeft-eigen-schildje-voor-rijksmonumenten/>, geraadpleegd op 29 oktober 2019.
- 113 Op basis van de gegevens door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) op 10 februari 2020 met de Nederlandse Unesco Commissie gedeeld.
- 114 Unesco, *National Report submitted by the Netherlands 2010-2012*, p.2. Zie eindnoot 19.
- 115 Ben Koevoets, *Rapport van de Blue Shield Nederland pilot "Haagse Schildjes"*, april 2014, te raadplegen via Blue Shield Nederland.
- 116 Vereniging BewoondBewaard, *Uniek monumentenschildje voor leden*, 12 november 2008, <https://www.bewoondbewaard.nl/>, geraadpleegd op 29 oktober 2019.
- 117 Het blauw-witte schildje is te koop bij webwinkels zoals de Emaillegigant, via <https://www.emaillegigant.nl/> andere-epsilon-borden/unesco-rijksmonumenten-schild
- 118 Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV), *Polarisatie en extremisme, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN 51)*, <https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/actueel-dreigingsniveau/polarisatie-en-extremisme>, geraadpleegd op 29 oktober 2019; NCTV, *Polarisatie en anti-overheidssentiment, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN 52)*, <https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/actueel-dreigingsniveau/polarisatie-en-anti-overheidssentiment>, geraadpleegd op 21 mei 2020; NCTV, *Rapport: toename van rechts-extremistisch geweld in West-Europa*, 5 november 2018, <https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2018/11/05/rapport-toename-van-rechts-extremistisch-geweld-in-west-europa>, geraadpleegd 12 maart 2020; Gemeente Rotterdam, directie Veiligheid, *Aanpak Radicalisering, extremisme en polarisatie 2018-2022*, <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/radicalisering/Aanpak-radicalisering-2018-2022.pdf>, geraadpleegd op 12 maart 2020; Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD), *Rechts-extremisme in Nederland. Een fenomeen in beweging*, p.19, oktober 2018, <https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2018/10/02/rechts-extremisme-in-nederland-een-fenomeen-in-beweging>, geraadpleegd op 12 maart 2020.
- 119 NCTV, CSBN 2019: *Ontwrichting van de maatschappij ligt op de loer*, 12 juni 2019, <https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2019/06/12/csbn-2019-ontwrichting-van-de-maatschappij-ligt-op-de-loer>, geraadpleegd op 12 maart 2020.
- 120 Veiligheidsregio Hollands Midden, *Regionaal Risicoprofiel*, p. 5, 14 december 2018, <https://risicoprofiel.vrh.nl/documenten/regionaal-risicoprofiel/vrh-regionaal-risicoprofiel.pdf>, geraadpleegd op 12 maart 2020.
- 121 Bouclier Blue France, *Prévention des risques majeurs*, z.d., <http://www.bouclier-bleu.fr/>, geraadpleegd op 12 mei 2020.
- 122 Rijksoverheid, *Rijksbegroting 2020*, 3.10 Art.nr. 14. *Cultuur*, z.d., http://www.rijksbegroting.nl/2020/voorbereiding/begroting,kst264847_20.html, geraadpleegd op 12 maart 2020.

Colofon

Deze publicatie is een uitgave van de Nederlandse Unesco Commissie

Bij dit advies betrokken Commissieleden en bureaumedewerkers:

Melanie Peters, *voorzitter adviesraad* (Commissielid en directeur van het Rathenau Instituut)

Charlotte Huygens (Commissielid en museumexpert)

Marielies Schelhaas (Algemeen Secretaris)

Koosje Spitz, *secretaris adviesraad* (Adviseur erfgoed en cultuur)

Vormgeving: OSAGE

Tekstredactie: het Schrijfwezen

Foto omslag: Jeroen Bouman - Courtesy of the ICJ. All rights reserved.

Teksten en figuren uit dit rapport mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

De Nederlandse Unesco Commissie

Kortenaerkade 11

2518 AX Den Haag

(0)70-4260263

www.Unesco.nl



Disclaimer

Dit adviesrapport is met de grootst mogelijke zorg samengesteld. Alle informatie in dit rapport is verkregen van bronnen die als accuraat en betrouwbaar gezien worden. Niettemin, vanwege de mogelijkheid op materiaal, interpretatie- en analysefouten, geeft de verstrekte analyse en aanbevelingen, geen garantie op juistheid, tijdigheid en volledigheid. De Nederlandse Unesco Commissie, haar medewerkers en betrokken adviseurs zijn niet aansprakelijk voor enige schade of verlies, veroorzaakt door de verstrekte informatie. Iedere persoon of entiteit die informatie uit het rapport opneemt, doet dit met dit begrip en acceptatie. De informatie uit dit rapport mag niet gereproduceerd of overgedragen worden in welke vorm dan ook zonder schriftelijke toestemming van de Nederlandse Unesco Commissie.





Unesco
Nederlandse Commissie